

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

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права  
Направление подготовки 40.03.01 – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Реализация права гражданина на обращение в органы государственной власти Амурской области

Исполнитель студент группы 421узб-6	_____	Н.А. Дегтярёва
Руководитель ст.преподаватель	_____	Д.С. Васильева
Нормоконтроль	_____	О.В. Громова

Благовещенск 2018

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

Факультет юридический  
Кафедра конституционного права

УТВЕРЖДАЮ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ С.В. Чердаков  
« » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**З А Д А Н И Е**

К выпускной квалификационной работе студента группы 421 узб-6 Дегтярёвой Натальи Александровны.

1. Тема выпускной квалификационной работы: «Реализация права гражданина на обращение в органы государственной власти Амурской области» (утверждена приказом от 29.03.2017 № 678-уч).
2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01 февраля 2018 года.
3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: материалы учебной и научной литературы, публицистические материалы, нормативно-правовые документы, статистическая отчетность, результаты исследования.
4. Содержание выпускной квалификационной работы: объект – общественные отношения, складывающиеся в сфере обращений граждан в органы государственной власти. Предмет исследования – реализация права на обращение в органы власти в соответствии с порядком их рассмотрения, установленного федеральными и иными нормативными актами.
5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): да
6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет
7. Дата выдачи задания: 15 июня 2017 года.

Руководитель бакалаврской работы (проекта): Васильева Дарима Содномовна, зам. зав. кафедрой конституционного права.

Задание принял к исполнению (дата): 15 июня 2017 года. \_\_\_\_\_/  
(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 73 с., 5 рисунков, 4 приложения, 40 источников.

### ЖАЛОБА, ЗАЯВЛЕНИЕ, ПРЕДЛОЖЕНИЕ, ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН, ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЯ, ЛИЧНЫЙ ПРИЕМ ГРАЖДАН

Цель бакалаврского исследования заключается в изучении реализации права на обращение граждан в органы государственной власти.

Для достижения данной цели были поставлены следующие задачи:

- раскрыть понятие и содержание права граждан РФ на обращение в государственные органы;
- проанализировать нормативную основу права граждан РФ на обращение и гарантии реализации данного права в органы государственной власти Амурской области;
- выявить проблемы реализации права граждан на обращение в государственные органы Амурской области.

Практическая значимость исследования заключается в том, что практические рекомендации, указанные в работе, могут быть использованы для совершенствования работы с обращениями граждан в государственных органах Амурской области.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
1 Понятие и содержание права граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы Амурской области	10
1.1 Понятие и виды обращений граждан	10
1.2 Порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации государственных органах	17
1.3 Гарантии реализации права граждан РФ на обращение в государственные органы	21
1.4 Порядок рассмотрения отдельных обращений граждан	24
1.5 Личный прием граждан	29
2 Контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений	38
2.1 Ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан	38
2.2 Порядок обжалования решений органов государственной власти при рассмотрении обращений граждан	43
3 Правовой анализ работы с обращениями граждан в Правительстве Амурской области	46
3.1 Статус Управления по работе с обращениями граждан аппарата губернатора Амурской области и Правительства Амурской области	46
3.2 Информационно-аналитический обзор обращений граждан, результатов их рассмотрения и принятых по ним мерах, поступивших в Правительство области и в адрес губернатора Амурской области	49
3.3 Анализ практики прокурорского надзора за соблюдением права граждан на обращение в государственные органы Амурской области	58
Заключение	60
Библиографический список	70
Приложение А	74
Приложение Б	75

Приложение В

76

Приложение Г

77

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс РФ;

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства РФ;

КоАП – Кодекс РФ об административных правонарушениях;

ФЗ – Федеральный закон.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность изучения данной темы обусловлена тем фактом, что одно из важнейших направлений деятельности государственных органов власти является работа с обращениями граждан. Огромное количество граждан РФ обращаются в государственные органы, в том числе и к высшим должностным лицам РФ и субъектов РФ с надеждой, что их обращения будут рассмотрены, а просьбы и предложения, являющиеся законными и обоснованными, удовлетворены. Данный аспект очень важен, так как демократизация общественной жизни и совершенствование ее политической сферы являются комплексными многоуровневыми процессами, смысл которых сводится к созданию условий для самореализации свободного и ответственного человека.

2 мая 2006 года был принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, все субъекты РФ приняли законы, устанавливающие дополнительные гарантии права граждан на обращение, проведена серьезная работа по приведению федерального и регионального законодательства в соответствие с вышеуказанным законом. Несмотря на это, действующее в этой сфере законодательство и применение его на практике далеки от совершенства, о чем свидетельствуют обращения граждан в Конституционный Суд за определением соответствия Конституции РФ тех или иных положений закона. Граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы.

Это право зафиксировано в статье 33 Конституции РФ<sup>2</sup>. Граждане обладают возможностью обращаться в различные органы государственной власти или органы местного самоуправления с целью защиты своих прав, свобод и

---

<sup>1</sup>Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (с изм. от 27.11.2017г.) //Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>. (дата обращения: 15.01.2018).

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации: научно-практический комментарий/ под ред. акад. Б.Н.Топорнина. М.: Юрист, 2015. С. 148.

законных интересов. Обращения граждан направляют органы власти и органам местного самоуправления выстраивать нужный вектор в своей деятельности, а также принимать своевременно актуальные законы. Данная тема является богатой для изучения и анализа, так как в последнее время обращения граждан становятся все более распространенными, а значит, появляются проблемы в реализации этого права.

Существуют различные виды реализации права граждан на обращение в государственные органы власти, что обеспечивает общедоступность граждан к управлению делами страны и облегчает работу органов по рассмотрению обращений граждан.

В современном демократическом государстве никакие преобразования невозможны без участия граждан РФ в управлении делами государства. При принятии решений органами государственной власти обязательно необходимо учитывать мнение граждан по определенному вопросу. Обращение в органы государственной власти является одной из самых распространённых форм участия граждан в жизни государства.

Объектом исследования моей бакалаврской работы являются общественные отношения, складывающиеся в сфере обращений граждан в органы государственной власти.

Предмет исследования – реализация права на обращение в органы власти в соответствии с порядком их рассмотрения, установленного федеральными и иными нормативными актами.

Цель исследования - изучение реализации права гражданина РФ на обращение в государственные органы власти на примере государственных органов власти Амурской области. Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией РФ, международными договорами, федеральными законами, законами и иными нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Помимо Конституции РФ, в настоящее время, основным актом, регулирующим данные отношения, является Федеральный закон от 2 мая 2006 года

№ 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ), а гарантии реализации права на обращение в органы местного самоуправления регулируются Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>3</sup>.

Для достижения данной цели следует выполнить определенные задачи:

- проанализировать основы определения понятия и содержания права граждан РФ на обращение в государственные органы власти;<sup>4</sup>
- изучить нормативно-правовые документы, являющиеся основой права граждан РФ на обращение в государственные органы;
- проанализировать порядок рассмотрения обращений граждан РФ в государственные органы;
- раскрыть основы обеспечения гарантий на реализации права граждан РФ на обращение в исполнительные органы государственной власти Амурской области.

Опираясь на диалектический метод познания, в работе использованы как общие, так и частные методы исследования: формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, статистический, анализ документов и др.<sup>5</sup> Практическая значимость работы определяется наличием в ней рекомендаций, которые могут быть использованы для совершенствования работы с обращениями граждан в государственных органах власти Амурской области.

---

<sup>3</sup>Федеральный Закон от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 29.07.2017г.) // Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>. (дата обращения: 15.01.2018).

<sup>4</sup> Гритчина Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. 2016. № 6. С. 21 – 25

<sup>5</sup> Кобзарев Ф.И. Обращения граждан: новеллы правового регулирования // Законность. 2013. № 7. С. 9-12.

# 1 ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН РФ НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

## 1.1 Понятие и виды обращений граждан

Право граждан на обращение в органы государственной власти закреплено в статьях 33, 52 и 53 Конституции РФ, которыми устанавливается возможность граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, в том числе жалобы на решения и действия (бездействие) вышеназванных органов.

Под обращением понимается далеко не каждое послание гражданина в государственный орган. Это всегда юридический акт, то есть действие, сознательно направленное на создание юридических последствий. Обращения граждан – это важное средство проявления общественно-политической активности, интереса жителей страны в общественных делах государственного и местного значения.

В настоящее время существенность обращений граждан имеет весомое значение и заключается в следующем:

- посредством обращения граждане могут реализовывать и защитить принадлежащие им права и возложенные обязанности;
- для органов власти обращения граждан являются значительным источником сведений, достаточных для принятия качественных решений, своевременного реагирования на желания и потребности общества, эффективного средства общения с населением, удовлетворения воли и интересов личности;
- путем направления обращения выявляются мнения и настроения общества, положительные и отрицательные тенденции в осуществлении органами публичной власти их компетенции;
- особенность права на обращение дает возможность гражданам требовать от государства получения неких публичных услуг, а также обжаловать

решения и действия (бездействие) органов публичной власти в управленческом порядке.

Следовательно, право на обращение представляет собой возможность граждан реализовывать свои политические интересы, оказывать влияние на властные структуры, а также еще и возможность требовать от органов публичной власти выдачи документов, установления и подтверждения каких-либо фактов, предоставления определенного правового статуса, совершения иных юридически значимых действий, связанных с реализацией и защитой прав и свобод личности. Право на обращение граждане реализуют свободно и без принуждения. Реализация гражданами права на обращение не должна нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.<sup>6</sup>

Особенности рассмотрения обращений в сфере изменения конституционно-правового статуса лиц закреплены в Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве РФ»<sup>7</sup>, Федеральном законе от 28 июня 1997 г. № 95-ФЗ «О беженцах», Федеральном законе от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (с изменениями и дополнениями), в сфере административного обжалования решений и действий (бездействия) субъектов избирательного процесса - в законах о выборах. Также, в качестве примера, можно привести Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2004 года № 862<sup>8</sup>, нормами которого утверждены особые Правила обращения лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненных к ним категорий граждан за предоставлением социальных услуг и другие акты.

---

<sup>6</sup> Головацкая, М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан // Юрист. 2015. № 5. С. 12-17.

<sup>7</sup>Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 N 62-ФЗ (в ред.. от 05.04.2017) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36927](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927) (дата обращения: 15.01.2018).

<sup>8</sup>Постановление Правительства РФ от 28.12.2004 N 862 (ред. от 25.03.2013) "Об утверждении Правил обращения лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненных к ним категорий граждан за предоставлением социальных услуг" [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51002/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51002/) (дата обращения: 15.01.2018).

Согласно Федеральному закону № 59-ФЗ, обращение гражданина – это направленные в государственный орган в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган.

Из вышеперечисленных определений видно, что граждане являются участниками общественных отношений во всех составных государственного управления в целом. Правовой статус граждан определяется предоставленным им законодательством правами, возложенными на них обязанностями, а также гарантий реализации прав и обязанностей.

На рисунке 1 представлены формы обращений граждан в государственные органы

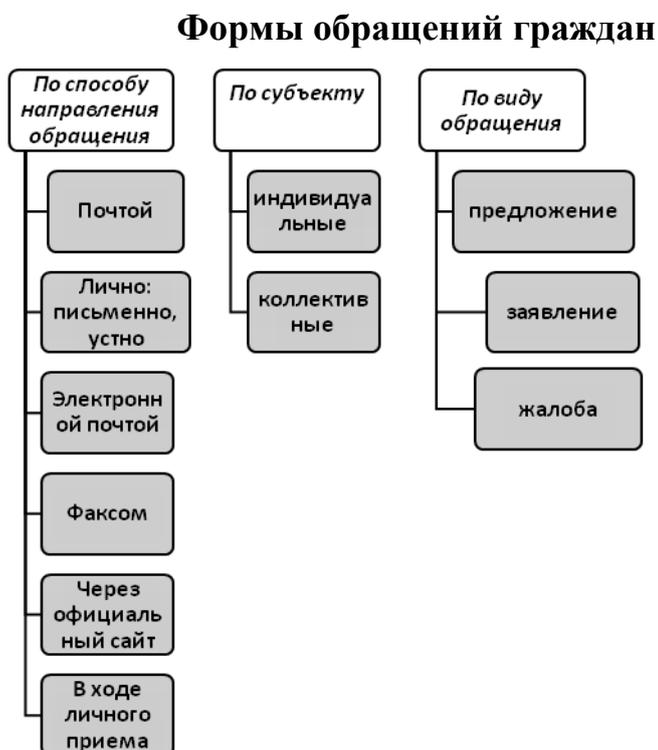


Рисунок 1 – Формы обращений граждан

Необходимо отметить, что существует 2 основные классификации обращений: по форме и по содержанию. Существует 2 формы подачи обращений, отраженные в законе: устная и письменная.

Устные обращения направляются гражданами в ходе личного приема, который ведется руководителями государственных и муниципальных органов

или уполномоченными на то лицами. Содержание устного обращения записывается в карточку личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В прочих случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Если в устном обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться.

Правильный подход к устному обращению гарантирует быстроту и законность решения. По некоторым вопросам гражданину проще обратиться в государственный орган власти именно с устным обращением, а должностному лицу целесообразно непосредственно в ходе личного приема дать разъяснения по данному вопросу. Поступление устных обращений чаще всего способствует сокращению сроков их рассмотрения и помогает более оперативно разрешить возникший вопрос. В некоторых случаях устное обращение не целесообразно. Тогда граждане вправе направить в государственный орган власти письменное обращение.

Письменное обращение гражданин направляет непосредственно в тот государственный орган, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Обращения могут направляться как в письменной, так и в устной форме. Одновременно, можно обозначить, что на практике письменные обращения, является основной.

В соответствии со ст.1 Федерального закона № 59-ФЗ, граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы.

Граждане часто направляют обращения в коммерческие организации, индивидуальным предпринимателям, общественным объединениям, которых нельзя обязать рассматривать эти обращения в соответствии с процедурой, установленной для реализации права на обращение в органы публичной власти, в связи с отсутствием регулирования в данной области.

Законом предусмотрены следующие три основных вида обращений: предложение, заявление и жалоба.

Наиболее распространенным видом обращения являются жалобы граждан. Жалоба определена законом как просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Данное определение считается справедливым, ведь жалоба появляется в той сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закрепленных законодательно и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, то есть в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных. Цель подачи жалобы заключается в защите и восстановлении прав.

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, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

Предложение - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Предложение не связано с нарушением прав гражданина, оно также оно не связано с реализацией его законных прав. Предложение направлено на внесение изменений в

действующий порядок. Предложение – одна из важнейших форма реализации права граждан на участие в управлении государством.

Кроме того, данная форма обращений является одним из наиболее важных проявлений народовластия. Внося предложение, гражданин не преследует личной цели, не стремится защитить свои нарушенные права, а пытается воздействовать на принятие решений государственной властью, то есть реализует одно из главных гражданских прав – непосредственного участия в управлении государством. Само существование права предложения является бы реальным, «материальным» подтверждением того, что власть в России исходит от народа.<sup>9</sup>

Дифференцирование между жалобой и заявлением, должно проводится по иным основаниям. Предметом заявления является реализация через соответствующие органы законных прав и интересов граждан, и реализация права на участие в управлении делами государства путём информирования о различных недостатках, недочётах, злоупотреблениях. Иными словами, заявления граждан не связаны с имевшими место нарушениями конкретных субъективных прав и интересов.

Отказ же в удовлетворении этих прав и интересов и порождает жалобу (то есть действие, направленное на защиту частного интереса).

Следующая классификация обращений - по субъекту (заявителю): индивидуальные и коллективные. Индивидуальное обращение подписывается одним лицом – заявителем, коллективное - обращение двух и более граждан. Здесь важно обратить внимание на то, что множество одинаковых индивидуальных обращений, подписанных разными гражданами по поводу одной проблемы есть лишь множество индивидуальных обращений. Коллективным может быть признано только обращение нескольких граждан одновременно и совокупно.

---

<sup>9</sup> Гриб В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2015. № 12. С. 20 - 23.

Обращения граждан в государственные органы с предложениями, заявлениями, жалобами - необходимое средство исполнения и охраны прав личности, укрепления связей государства с населением, существенный источник информации, важной в решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально - культурного строительства. Представляя одну из форм участия граждан в управлении, обращения способствуют ужесточению контроля людей за деятельностью государственных и публичных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими минусами в их работе.

Относительно новой формой обращений граждан являются, появившиеся сравнительно недавно, интернет-обращения (обращения граждан в электронной форме), направляемые гражданами через интернет-приемные на официальных сайтах государственного органа. Например, в Правительстве Амурской области обращения граждан в электронной форме поступают через официальный интернет - Портал Правительства области в разделе «Интернет приемная», затем данные обращения поступают на рассмотрение в управление по работе с обращениями граждан аппарата губернатора области и Правительства области.<sup>10</sup>

Обращения, направленные по информационным системам общего пользования, рассматриваются в установленном законодательством порядке. Для приема обращений граждан в форме электронного документа (Интернет-обращения), как правило, применяется специализированное программное обеспечение, предполагающее заполнение заявителем реквизитов, необходимых для работы с обращениями и для письменного ответа, и, в случае незаполнения указанных реквизитов, информирующее заявителя о невозможности принять его обращение.

---

<sup>10</sup>Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях прав граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления// Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>. (дата обращения: 15.01.2018)

Обращения (запросы) в электронном форме, поступившие с неполной или неточной информацией о заявителе не рассматриваются. Информация о персональных данных граждан, направивших запрос в электронном виде, хранится и обрабатывается с соблюдением требований российского законодательства о персональных данных.<sup>11</sup>

## **1.2 Порядок рассмотрения обращений граждан РФ в государственных органах.**

Рассмотрение обращений граждан является одним из основных видов деятельности органов власти.

Государственные органы, к чьей в компетенции относится решение вопросов, поставленных в обращении, обязаны рассмотреть их в установленные Законом сроки, объективно оценить, принять решение и ответить автору обращения по существу. В случае отказа в принятии или рассмотрении обращения гражданин имеет право обжаловать такие действия в вышестоящую инстанцию.

К требованиям, предъявляемым к письменному обращению относятся: указывается наименование органа, либо фамилия, имя, отчество должностного лица и его должность. Затем гражданин указывает свои фамилию, имя, отчество (при наличии). Во вступительной части указывается почтовый адрес гражданина или адрес электронной почты. Это необходимо для последующего направления гражданину уведомления о переадресации или ответа. Также в обращении может быть указан номер телефона гражданина для связи.

В основной части обращения излагается суть вопросов, с которыми обращается гражданин, доводы на которых основываются просьбы и предложения, а так же сами просьбы и предложения.

В завершающей части обращения, гражданин ставит свою подпись (в скобках указывается расшифровка подписи), а так же указывается дата

---

<sup>11</sup>Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>. (дата обращения: 15.01.2018).

направления обращения. В обоснование изложенных в обращении обстоятельств, заявитель имеет право приложить к обращению копии документов и материалов, о чем указывает список приложений.

Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит (за исключением анонимных сигналов о преступлениях и террористических актах, поступающих в правоохранительные органы). В устной форме рассматриваются обращения, по вопросам не требующих каких-либо дополнительных проверок. Но в случае, если, гражданин обратился к уполномоченному лицу на личном приеме по вопросу, в ходе рассмотрения которого, потребовалась дополнительная проверка, гражданину предлагается оставить письменное обращение, подлежащее дальнейшей регистрации и рассмотрению.

Рассмотрение обращений граждан состоит из следующих этапов: прием и первичная обработка обращения; регистрация и учет обращения; принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращения; рассмотрение обращения по существу; принятие решений по обращению; направление ответа на обращение. Так же государственными органами, проводится анализ рассмотрения обращений, их хранение, контроль за рассмотрением и ведется личный прием граждан.<sup>12</sup>

Сроки рассмотрения обращения граждан закреплены в статье 12 Федерального закона № 59-ФЗ. Письменное обращение гражданина подлежит обязательной регистрации в срок не более 3-х дней с момента поступления обращения в орган или должностному лицу. В некоторых случаях, руководитель государственного органа вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, с одновременным уведомлением о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. Орган или должностное лицо обязано предоставить запрашиваемую информацию в 15-тидневный срок.

---

<sup>12</sup>Шевченко Ю.В. Анализ обращений граждан в органы местного самоуправления / М.: Логос, 2013. С. 236

При рассмотрении обращения, в случае необходимости исследования материалов и объектов, которые не могут быть истребованы или представлены по месту рассмотрения обращения, исполнитель выезжает на место.

Но существуют определенные исключения. Например, обращение, поступившее высшему должностному лицу субъекта РФ и содержащее информацию о фактах возможных правонарушений в сфере миграции, рассматривается в течение 20 дней со дня регистрации.

В случае, если обращение содержит вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных органов или должностных лиц, то оно направляется в течение 7 дней со дня регистрации в орган (должностному лицу), обладающему соответствующей компетенцией с одновременным уведомлением гражданина о переадресации его обращения.

Если решение вопроса входит в компетенцию нескольких органов, то в течение 7 дней копии обращения должны быть отправлены во все компетентные органы.

Направление жалобы на рассмотрение в орган (должностному лицу), решение или действие (бездействие) которых обжалуется гражданином, запрещается. В случае отсутствия возможности направления жалобы на рассмотрение в орган (должностному лицу), в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие в судебном порядке.

Орган государственной власти обязан обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, а в случае необходимости - с выездом на место и при непосредственном участии гражданина, принимает меры по восстановлению или защите нарушенных прав, свобод и законных

интересов гражданина.<sup>13</sup> Документы или материалы, содержащие в себе информацию, составляющую государственную тайну, не предоставляются к рассмотрению обращения.

Ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или должностным лицом. Ответ на обращение, в форме электронного документа, направляется в форме электронного документа по адресу электронной почты, указанному в обращении, или в письменной форме по почтовому адресу. По итогам рассмотрения обращения гражданину направляется письменный ответ. Подготовленные по результатам рассмотрения обращений ответы должны соответствовать следующим требованиям:

- ответ должен содержать конкретную и чёткую информацию по всем вопросам, поставленным в обращении (что, когда и кем сделано или будет делаться);
- если просьба, изложенная в обращении, не может быть решена положительно, то указывается, по каким причинам она не может быть удовлетворена;
- в ответе должно быть указано, кому он направлен, дата отправки, регистрационный номер обращения, фамилия, имя, отчество и номер телефона исполнителя.

Данный порядок определяет процесс получения, прохождения и рассмотрения письменных и устных обращений граждан, подготовки и направления ответов на них в установленные законодательством РФ сроки, органами государственной власти при рассмотрении обращений. Таким образом, порядок рассмотрения обращений граждан в органах государственной власти ориентирован на обеспечение эффективной реализации гражданами конституционного права на обращение в государственные органы, защиту их законных прав и интересов.

В Приложении Г представлена блок-схема порядка действий при рассмотрении обращений граждан.

---

<sup>13</sup>Женетль С.З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»// Административное право. 2014. № 4. С. 13-17.

Важно отметить, что обращение граждан – это способ защиты прав граждан, одна из форм реализации конституционного права на участие в управлении государством, и как следствие, обращение является механизмом поддержания обратной связи, которая выражается в реакции народных масс на решения, принимаемые государственной властью.<sup>14</sup>

### **1.3 Гарантии реализации права граждан РФ на обращение в государственные органы**

Основным Гарантом права граждан на обращение выступает Президент РФ. Основополагающими нормативно-правовыми актами, регулирующими данное право, являются Конституция РФ и Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ". Осуществление права гражданина на обращение подразумевает продвижение личной инициативы и личного интереса граждан при участии в решении вопросов государственного и публичного характера.

К правовым гарантиям относится установление определенного места и времени, нормативное закрепление обязанностей должностных лиц органов государственной власти при рассмотрении обращений граждан, закрепление в нормативно-правовом плане таких форм обращений, как передача по электронной почте, по телеграфу, телефону и т.д. Но не все предложенные законодателем формы обращений нашли свое применение в данном Федеральном законе.<sup>15</sup>

Исследование норм Федерального закона № 59-ФЗ дает возможность выделить следующие не менее важные гарантии реализации конституционного права на обращение:

- гарантия безопасности гражданина в связи с его обращением (ст.6) Федерального закона № 59-ФЗ и как частный случай реализации данного положе-

---

<sup>14</sup>Якушев В.С. О понятии правового института обращения граждан в органы местного самоуправления // М.: Инфра-М-Норма, 2012. С. 205.

<sup>15</sup>Попов И.Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности / И.Е.Попов // Право, 2015. № 17. С. 19-23.

ния, закрепление недопустимости направления жалобы на рассмотрение в государственный орган, решение или действие (бездействие) которого обжалуется (ч. 6 ст. 8); обязательность принятия обращения к рассмотрению (ст.9) и установленные законодательно сроки рассмотрения обращений (ст. 12).

В случае нарушения установленного порядка рассмотрения обращений граждан, неправомерного отказа в приеме обращений, затягивания сроков рассмотрения, принятия необоснованного решения, предоставления некорректной информации, разглашения сведений о частной жизни гражданина и персональных данных гражданина, а также в случае иных нарушений Закона об обращениях граждан влечет за собой ответственность виновных должностных лиц государственных служащих. Ответственность наступает в соответствии с федеральными законами, а также в соответствии с региональным законодательством. За перечисленные выше правонарушения виновные должностные лица могут быть отстранены от занимаемой должности и уволены.

Обращение, имеющее форму жалобы, чаще всего сводится к требованию устранить нарушения субъективного права гражданина, допущенное в результате неправомерного действия (бездействия) властей. В отличие от жалобы предметом предложения или заявления может быть общественный интерес, требование оценки государственным органом какого-либо политического или иного события.

Запрещается любое преследование гражданина, связанное с подачей им обращения в государственный орган, с критикой деятельности указанного органа или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц: уголовное, административное, гражданско-правовое, дисциплинарное, умаление его трудовых, социальных, жилищных, пенсионных и иных прав и т.д.

В случае причинения гражданину материального ущерба и морального вреда, наступивших в результате нарушения органом или должностным лицом

законодательство об обращениях граждан, гражданин имеет право решать данный вопрос в судебном порядке и направить в суд с заявлением о возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда.

Граждане также могут привлекаться к ответственности. Поводом могут стать: клевета в обращении, выражения, оскорбляющие честь и достоинство и порочащие деловую репутацию других лиц. Граждане в таких случаях привлекаются в установленном законодательством порядке к административной или уголовной ответственности. Граждане, которые систематически предъявляют заведомо необоснованные требования, которые влекут значительные материальные затраты на рассмотрение и проверку их обращений, могут быть привлечены к ответственности в судебном порядке, с компенсацией понесенных затрат за их счет.<sup>16</sup>

Органы государственной власти осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Это значит, что предусмотрены систематические отчеты о работе по рассмотрению обращений граждан перед соответствующими органами законодательной или исполнительной власти или перед вышестоящими органами и должностными лицами в порядке подчиненности.

Органами прокуратуры осуществляется надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан и принимаются необходимые меры по восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан, привлекают нарушителей к ответственности.

Учитывая большое общественное значение дел об ответственности должностных лиц за нарушения, связанные с рассмотрением предложений, заявлений, жалоб граждан и преследованием за критику, рекомендовать судам

---

<sup>16</sup>Румянцева В.Г. Альтернатива судебной защиты прав, свобод и законных интересов личности - институт обращений граждан в органы местного самоуправления // Местное самоуправление, 2016. № 5. С. 29-32.

рассматривать такие дела в выездных заседаниях с привлечением представителей общественных организаций и трудовых коллективов: шире использовать прессу, радио и другие средства массовой информации для освещения судебных процессов по этим делам. Если же имеют место быть факты преследования гражданина за содержащуюся в его обращении критику, то должностные лица, виновные в совершении таких действий, могут быть привлечены и к уголовной ответственности.<sup>17</sup>

В случае причинения гражданину материального ущерба и морального вреда, наступивших в результате нарушения органом или должностным лицом законодательства об обращениях граждан, он вправе обратиться в суд с заявлением о возмещении материального ущерба и компенсации морального вреда.

В обязанность государственных органов в порядке подчиненности входят учет, анализ и обобщение вопросов, содержащихся в обращениях граждан, проверка состояния дел по рассмотрению обращений и устранению причин и условий, порождающих нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Рассмотренные гарантии прав граждан на обращения в органы государственной власти в процессе реализации конституционного права об участии граждан в управлении делами государства, в форме обращений, дают возможность сделать вывод, что обращения граждан - это юридически значимые действия, входящие в основополагающие обязанности государственных органов и должностных лиц. А также они являются юридическими гарантиями (условиями и средствами), обеспечивающими практическую реализацию и охрану прав граждан в отношениях с государственными органами и их должностными лицами. Важно принимать во внимание тот факт, что граждане и органы власти и должностные лица несут ответственность за несоблюдения требований, закрепленных в законодательстве.

---

<sup>17</sup>Кутузов В.И. Особенности организации работы с обращениями граждан в органы власти и управления // М.: БЕК. 2013. С.209

## 1.4 Порядок рассмотрения отдельных обращений граждан

Необходимо отдельно проанализировать порядок рассмотрения отдельных обращений граждан, который регламентирован нормами ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ.

Данная статья устанавливает особенности рассмотрения отдельных видов обращений: анонимных обращений, обращений; в которых содержится жалоба на судебные решения; обращений, содержащих нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи; обращений, текст которых не представляется возможным прочесть; повторных обращений; обращений, содержащих вопросы, затрагивающие государственную или иную охраняемую законом тайну<sup>18</sup>.

В рассмотрении обращения может быть отказано в следующих случаях:

1. Если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, или почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Но если в таком обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершённом противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, данные сведения подлежат проверке путем направления в органы охраны правопорядка в соответствии с их компетенцией<sup>19</sup>.

Специфика рассмотрения анонимных обращений закреплена в ч. 1 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. При отсутствии возможности установить личность заявителя, определить его адрес для направления ответа, государственные органы освобождаются от обязанности давать ответ на такое обращение.

Важно принимать во внимание, что в отношении анонимных сообщений, содержащих информацию, закон предусматривает исключение из общих

---

<sup>18</sup>Рыбаков А.Е. Работа с обращениями граждан: учебное пособие // М.: Инфра-М. 2012. С. 158

<sup>19</sup> Грив В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2015. № 12. С. 20 - 23.

правил. Анонимные обращения о противоправных деяниях не являются основанием для возбуждения уголовного или административного дела, но подлежат обязательной проверке для установления наличия или отсутствия признаков состава правонарушения. В связи с этим, если в анонимном обращении указывается информация о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии или лицах, подготавливающих, покушающихся или уже совершивших противоправное деяние, то обращение подлежит направлению в правоохранительные органы для проверки.<sup>20</sup>

2. Обращение, в котором гражданин обжалует судебное решение, в течение 7 дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения. Разъяснения о порядке рассмотрения обращения, в котором обжалуется судебное решение регламентированы ч. 2 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. Такое обращение в течение 7 дней со дня регистрации возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Не вступившее в силу судебное решение может быть обжаловано только в апелляционной или кассационной инстанции. После вступления решения в законную силу оно становится обязательным для суда, сторон, иных граждан и должностных лиц, государственных, коммерческих и общественных организаций.

3. Если обращение содержит нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, такое обращение вправе оставить без ответа по существу поставленных в нем вопросов. В данном случае гражданин, направивший обращение, уведомляется о недопустимости злоупотребления правом на обращение.

---

<sup>20</sup>Смушкин А.Б. Комментарий Федеральному закону от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt> (дата обращения: 15.01.2018).

Последствия получения государственным органом обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица обращения, в которых содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностного лица или членов его семьи определены в ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. Такие обращения могут быть оставлены без ответа по существу с обязательным уведомлением гражданина о недопустимости злоупотребления предоставленным ему законом правом на обращение.

4. В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, и его не нужно направлять на рассмотрение в государственный орган, в соответствии с компетенцией, гражданин уведомляется в обязательном порядке в 7-ми дневный срок, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

Ситуация с рассмотрением обращения, текст которого не поддается прочтению рассматривается в ч. 4 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. Причины «нечитаемости» обращения могут быть разными: неразборчивый почерк заявителя, попадание на текст посторонних веществ, обесцвечивание красителя текста, смывание текста или любое иное его повреждение. Если возможности прочитать обращение не имеется, то отсутствует возможности рассматривать его по существу или перенаправить в соответствующий орган в соответствии с компетенцией с одновременным уведомлением заявителя в установленный законодательством срок.

5. Если в тексте письменного обращения выражена суть предложения, заявления или жалобы, ответ на такое обращение не дается и оно не подлежит направлению на рассмотрение в государственный орган, в соответствии с их компетенцией, о чем в течение 7 дней со дня регистрации обращения уведомляется гражданин, направивший обращение (п. 1 ч. 4 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ).

б. В случае когда в содержании обращения гражданина находится вопрос, на который ему неоднократно компетентными органами давались ответы по существу в связи с рассмотрением ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не ставится новых вопросов и не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение. Регулирование правоотношений, связанных с рассмотрением данных обращений закреплено в нормах ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ.

Для государственных органов данная статья является действенной мерой против граждан имеющих психическое расстройство, вызывающее потребность в постоянном обжаловании действий окружающих. Оставление без ответа многократного обращения гражданина допустимо только при совпадении ряда условий:

- если данное обращение неоднократно направлялось в компетентный орган или должностному лицу;
- если во всех обращениях ставились аналогичные вопросы или рассматривались идентичные проблемы;
- если на указанные обращения компетентными органами уже направлялись объективные и всесторонние ответы;
- если в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства;
- если все обращения гражданина направлялись в один и тот же государственный орган.

При совпадении данных условий, руководитель государственного органа вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу, с уведомлением гражданина о прекращении с ним переписки по данному вопросу.

В настоящее время в законодательстве отсутствуют нормы, позволяющие прекратить переписку с гражданином без повторного обращения гражданина. Иное являлось бы нарушением его конституционного права на обращение, в общепринятом значении «неоднократность» означает 2 раза и более.

7. При поступлении в государственный орган письменного обращения, содержащего вопрос, ответ на который размещен в соответствии с ч. 4 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ на официальном сайте данного государственного органа в сети «Интернет», гражданину, направившему обращение, в течение 7 дней со дня регистрации обращения сообщается электронный адрес официального сайта в сети «Интернет», на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении, при этом обращение, содержащее обжалование судебного решения, не возвращается.

8. Ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. В такой ситуации гражданину сообщается о невозможности дать ответ по существу обращения в связи с тем, что интересующая гражданина информация содержит сведения, разглашение которых недопустимо, согласно законодательству РФ. Гражданину разъясняются его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в установленном порядке в судебном порядке.

При устранении недостатков обращения, указанных в вышеизложенных частях статьи Федерального закона № 59-ФЗ, гражданин обратиться в государственный орган повторно.

### **1.5 Личный прием граждан**

Порядок проведения личного приема граждан в органах государственной власти Амурской области закреплен нормами ст. 13 Федерального закона

от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ и ч. 7.10 главы 7 Регламента Правительства Амурской области<sup>21</sup> в соответствии с Уставом (основным Законом) Амурской области<sup>22</sup>, Законом Амурской области от 07.06.2007 № 344-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Амурской области»<sup>23</sup>, Законом Амурской области от 07.06.2007 № 347-ОЗ «О Правительстве Амурской области»<sup>24</sup>.

Информация о графике личного размещается в сети «Интернет», на информационных стендах в зданиях где располагаются исполнительные органы власти и проводятся приемы граждан.

К способам информирования граждан о месте приема и времени приема относятся также размещение информации на доске объявлений, использование телетекста, «бегущей строки», указание часов приема на табличке на входе в здание, в котором осуществляется прием граждан, и т.д.

Также, руководители органов и учреждений вправе при возникновении необходимости вести внеочередной день (дни) и часы личного приема вне графика приема. При необходимости может проводиться личный прием с выездом в муниципальные образования. Для личного приема граждан в органах государственной власти должно быть выделено оборудованное помещение, а при наличии возможности — приемная. Помещения для личного приема должны иметь свободный и удобный доступ.

Рассмотрим порядок личного приема граждан на примере Правительства Амурской области. Личный прием граждан в Правительстве Амурской

---

<sup>21</sup>Регламент Правительства Амурской области (в ред. постановлений губернатора Амурской области от 06.06.2009 № 282, от 02.12.2009 № 494, от 26.12.2011 № 394, от 24.04.2012 № 149) [Электронный ресурс]. URL:[http://www.amurobl.ru/wps/wcm/connect/web%20content/amur/main\\_site\\_area/public\\_reception/internet\\_reception\\_npa/internet\\_reception\\_npa\\_regl\\_prav](http://www.amurobl.ru/wps/wcm/connect/web%20content/amur/main_site_area/public_reception/internet_reception_npa/internet_reception_npa_regl_prav) (дата обращения: 15.01.2018)

<sup>22</sup>Устав Амурской области: Закон Амурской области от 13.12.1995. № 40-ОЗ // Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt> (дата обращения: 15.01.2018).

<sup>23</sup>Закон Амурской области от 07.06.2007 № 344-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Амурской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/rebase/cgi/online.cgi?req=doc&bas> (дата обращения: 15.01.2018).

<sup>24</sup>Закон Амурской области от 07.06.2007 № 347-ОЗ «О Правительстве Амурской области»// Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4339](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339) (дата обращения: 15.01.2018).

области по вопросам, находящимся в ведении Амурской области в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и законами Амурской области, проводится губернатором области, членами Правительства области по предварительной записи в соответствии с ежеквартальным графиком, утверждаемым губернатором области. Организацию личного приёма граждан и его организацию осуществляет Управление по работе с обращениями граждан аппарата губернатора области и Правительства области, а также специалисты Управления ведут предварительную запись на личный приём граждан в ходе личной беседы с гражданами в порядке очередности по предъявлению документа, удостоверяющего личность гражданина. Информация о порядке личного приема граждан, график личного приема граждан губернатором Амурской области и членами Правительства области размещена на официальном портале Правительства области ([www.amurobl.ru](http://www.amurobl.ru), раздел «Интернет-приемная»).

В отдельных регионах РФ выезд руководителей органов исполнительной государственной власти специальной компетенции области «на места» является общепринятой практикой. Так, например, в Амурской области губернатор Амурской области осуществляет личный прием граждан в выездной приемной губернатора по приему граждан, а также своим распоряжением устанавливает графики приема граждан руководителями органов исполнительной государственной власти специальной компетенции области с выездом в муниципальные районы, городские округа в рамках работы «Открытого Правительства».

В 2017 году губернатором области, первым заместителем председателя Правительства области, заместителями председателя Правительства области, руководителями исполнительных органов государственной власти области на личных приёмах в приёмной губернатора области по приёму граждан (далее – приёмная) проведено 57 личных приёмов, на которых принят 151 гражданин, рассмотрено 106 обращений.

В ходе деятельности выездной приёмной губернатора области по приёму

граждан (далее – выездная приёмная) в рамках рабочих поездок губернатора в муниципальные образования области проведено 11 личных приёмов, что в 5,2 раза меньше, чем в приемной. Вместе с тем, в ходе работы выездной приемной принято 183 гражданина (на 21,2% больше чем в приемной), рассмотрено 175 обращений (на 65,1% больше чем в приемной).

В рамках выездной приемной двадцати одному заявителю даны разъяснения по поставленным вопросам, по остальным 143 обращениям губернатором и должностными лицами Правительства области дано 235 поручений, обращения поставлены на контроль в Правительстве области, направлены для рассмотрения по существу и подготовки ответа в соответствии с полномочиями в исполнительные органы государственной власти области.

Поступившие в ходе работы выездной приемной граждан устные и письменные обращения направляются на рассмотрение в компетентные органы и ставятся на контроль в аппарате губернатора области и Правительства Амурской области. В свою очередь долгосрочные тенденции, свидетельствуют о направлении вектора социальной напряжённости в области в сторону снижения.

Информация о днях, часах, месте приема, лице, осуществляющем прием, должна быть доступной для граждан, в том числе располагаться при входе в здание или в фойе местной администрации муниципального района, городского округа. Кроме того, указанная информация доводится до сведения населения муниципального района, городского округа не менее чем за три дня до предстоящего приема в средствах массовой информации муниципального района, городского округа. По согласованию с руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в такие графики приема могут включаться должностные лица указанных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Периодичность и продолжительность личного приема граждан самостоятельно определяются указанными органами власти, должностными лицами в соответствии с требованиями Федерального закона от 2 мая 2006 года

№ 59-ФЗ, других федеральных законов, а также законов субъектов РФ и уставов муниципальных образований. В целях организации личного приема граждан в органах власти должны создаваться специальные структурные подразделения (приемные), определяться должностные лица, ответственные за проведение личного приема граждан, деятельность которых определяется соответствующим положением (регламентом).

Приемные органов власти, вправе организовывать предварительную запись граждан на личный прием, которая должна проводиться открыто, в удобной для граждан форме, на основании устных или письменных обращений в соответствующий орган власти либо к должностному лицу, иному лицу, осуществляющему запись. Гражданину не может быть отказано в личном приеме, если в полномочия соответствующего должностного лица входит рассмотрение и принятие решения по данному обращению, за исключением случаев, если:

- 1) вопрос, поставленный в обращении носит незаконный характер;
- 2) обращение подается недееспособным лицом либо от имени заявителя выступает лицо, не имеющее законных оснований представлять интересы гражданина в соответствии с действующим законодательством РФ;
- 3) состояние здоровья заявителя явно не отвечает медико-санитарным нормам (гражданин находится в состоянии алкогольного, наркотического опьянения).

По требованию гражданина разъяснения причин отказа в личном приеме должны быть даны в письменной форме в течение 3 дней после получения отказа. Отказ в личном приеме может быть обжалован гражданином в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ. Гражданин, направивший обращение, может быть приглашен на личный прием по инициативе органа власти. Неявка гражданина на личный прием не препятствует рассмотрению обращения. В случае если рассмотрение обращения гражданина невозможно без его личного участия, должностное лицо вправе перенести рассмотрение обращения на новый срок, но не более чем на 30 дней.

При повторной неявке гражданина без уважительных причин в указанных обстоятельствах обращение гражданина может быть оставлено без рассмотрения.

На личном приеме гражданин обязан предъявить документ, удостоверяющий его личность.

Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение может быть с согласия гражданина дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается в письменной форме по существу поставленных в обращении вопросов. К устным обращениям можно также приравнять обращения, которые могут поступать к руководителям и иным уполномоченным лицам по специально организованным «телефонам доверия», «горячим линиям», во время прямых эфиров по радио и телевидению.

В соответствии с поручением Президента РФ от 26 апреля 2013 года № Пр-936 ежегодно 12 декабря проводится Общероссийский день приема граждан с 12.00 до 20.00 по местному времени. Прием осуществляют все органы власти и органы местного самоуправления. В их числе: Приемная Президента РФ в городе Москва, Приемные Президента РФ в федеральных округах и центрах регионов, Федеральные и региональные органы исполнительной власти (в том числе их территориальные органы); федеральные органы государственной власти (в том числе их территориальные органы); органы местного самоуправления; Территориальные органы Пенсионного фонда РФ, Подразделения ФСИН; Территориальные подразделения ФССП, Судебный департамент при ВС РФ; Росреестр и т.д. Специально для проведения данной мероприятия были разработаны Методические рекомендации по проведению об-

щероссийского дня приема граждан, утвержденные администрацией Президента РФ 27.09.2013 № А1-5634в.<sup>25</sup> В соответствии с вышеуказанными рекомендациями, должностные лица органов власти должны отвечать на определенные заявителями вопросы непосредственно на месте, если это возможно. Но в случае, если разрешение заданного вопроса входит в компетенцию вышестоящих или иных органов, то должно быть организовано рассмотрение обращения в режиме видео-конференц-связи, видео-, аудиосвязи или иных видов связи с ведомством, которое правомочно ответить на заданный вопрос.

Если безотлагательно переадресовать вопрос не получилось, из-за разницы во времени или в силу наличия других причин, то заявителю должна быть обеспечена возможность обращения к уполномоченным органам в течение 7 рабочих дней после общероссийского дня приема граждан или в иные удобные для граждан сроки, также в режиме прямых видов связи. О времени, дате и месте такого сеанса связи граждане должны быть проинформированы в течение 3 рабочих дней после дня приема.

На каждого гражданина, обратившегося для личного приема в органы государственной власти, органы заводится карточка личного приема граждан. В карточке личного приема должны отражаться следующие сведения:

- дата и время личного приема, место рассмотрения обращения;
- лицо, осуществлявшее рассмотрение обращения в ходе личного приема (с указанием государственного органа, должности, фамилии и инициалов);
- фамилия, имя и отчество заявителя;
- адрес места жительства (пребывания) заявителя;
- краткое содержание обращения, позволяющее установить суть обращения;
- подпись лица, осуществившего рассмотрение обращения;
- указание на лицо, ответственное за исполнение;
- результат рассмотрения обращения.

---

<sup>25</sup> Указ Президента РФ от 14.11.2002 N 1325 (ред. от 03.09.2017) "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ" [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_39607/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39607/) (дата обращения: 15.01.2018).

В карточке личного приема гражданина могут быть отражены и другие сведения, например, поручения озвученные в ходе личного приема и возможные варианты решения вопроса, поставленного в обращении.<sup>26</sup>

Лица, ответственные за проведение личного приема граждан в государственных органах, могут помимо заполнения карточки личного приема, вести журнал приема граждан согласно типовой формы.<sup>27</sup>

Ответ на устное обращение, сделанное в ходе личного приема гражданина, может быть дан в устной или письменной форме. В устной форме ответ дается в случае, если факты и обстоятельства, изложенные гражданином, являются очевидными, не требуют дополнительной проверки и сам гражданин не возражает против устного ответа. Следует отметить, что если гражданин впоследствии намеревается защищать свои права и законные интересы в суде, то ему желательно все-таки получить письменный ответ.

В ходе личного приема гражданина в государственном органе, он также может передать уполномоченному лицу свое письменное обращение. Такое обращение подлежит приему, регистрации и рассмотрению в установленном законом порядке. В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Во время личного приема гражданина в государственном органе, может быть принято решение о нецелесообразности дальнейшего рассмотрения обращения, в связи с неоднократными обращениями в данный орган или к данному должностному лицу с одними и теми же вопросами, если на них уже ранее давался ответ по существу.

---

<sup>26</sup>Мосягина О.В. Работа с обращениями граждан: организация и технология работы // Местное самоуправление. 2014. № 2. С. 40-46.

<sup>27</sup>Устина Л.Н. Ведение делопроизводства по обращениям граждан // Местное самоуправление. 2014. № 3. С. 34-39.

Прием граждан проводится в порядке очередности. Отдельные категории граждан в случаях, предусмотренных законодательством РФ, пользуются правом на личный прием в первоочередном порядке.<sup>28</sup> Право на внеочередной личный прием имеют: ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны; ветераны и инвалиды боевых действий; инвалиды I и II групп, их законные представители, семьи, имеющие детей-инвалидов; беременные женщины; граждане, пришедшие на прием с детьми в возрасте до 3 лет.

Помещение для проведения личного приема граждан рекомендуется оборудовать необходимыми информационными, организационно-техническими и другими средствами, соответствующими оборудованием и мебелью.

В целях получения безопасных условий для работы специалистов структурных подразделений органов государственной власти, в обязанности которых входит работа с обращениями граждан, в помещении для проведения личного приема граждан рекомендовано организовать пост охраны (полицейский пост), а также оборудовать помещение тревожной сигнализацией.

В целях обеспечения доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения, выделяемое в органе или учреждении помещение для проведения личного приема граждан, должно максимально соответствовать требованиям комплекса нормативных документов для обеспечения доступности среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения.

Зачастую гражданин, пришедший на личный прием, может находиться в нетрезвом состоянии, бурно проявлять свои негативные эмоции или попытаться оказать на приеме физическое воздействие на работника государственного или муниципального органа, должностное лицо. В связи с этим следует отметить потенциальный положительный эффект закрепления в комментируемом Федеральном законе нормы, согласно которой граждане, находящиеся в нетрезвом состоянии, на личный прием граждан не допускаются.

В случае грубого, агрессивного поведения гражданина прием может

---

<sup>28</sup> Юдин А.В. Обращение граждан в органы власти // Местное самоуправление, 2015. № 29. С. 26-29.

быть прекращен и в случае необходимости может быть вызван сотрудник полиции. Информация о поведении гражданина фиксируется в карточке личного приема гражданина (регистрационной карточке), заполняемой работниками приемной по итогам личного приема гражданина.

Подытоживая вышеизложенное можно отметить, что практика проведения личных приемов граждан с выездом на место губернатором области, членами Правительства Амурской области и руководителями органов исполнительной власти Амурской области в муниципальных образованиях Амурской области, имеет положительную динамику, влияющую на оперативное и качественное рассмотрение обращений граждан, а её влияние на решение поставленных вопросов жителей региона в комплексе с другими социально ориентированными проектами находится на контроле в Правительстве Амурской области.

## 2 КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

### **2.1 Ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан**

Государственные органы осуществляют в пределах своей компетенции контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Данная норма содержится в ст. 14 Федерального закона №59-ФЗ.

Данная статья устанавливает необходимость контроля над деятельностью государственных органов по рассмотрению обращений граждан. Для осуществления данной цели необходимо:

- выявлять мнение заявителя о деятельности государственных органов по результатам рассмотрения обращения;
- выявлять отношения граждан к результатам рассмотрения их обращений как к показателям действенности и эффективности решений государственных органов;
- реагировать на тревожные сигналы, содержащиеся в обращениях, поступающих с мест;
- определять перспективы направлений работы и разработки объективных оценочных показателей деятельности государственных органов;
- повышать эффективности работы;
- укреплять авторитет государственных органов среди граждан.

Контроль является одной из основных функций в деятельности любого государственного органа.

Следует отметить, что деятельность вышестоящих государственных и муниципальных органов не должна исчерпываться только контролем за соблюдением законодательства о порядке работы по обращениям граждан.

Одним из важных направлений повышения эффективности работы с обращениями граждан в государственных органах является организация и ведение методической и консультационной деятельности. Методическая деятельность исполняется по следующим направлениям:

- изучение законодательства по работе с обращениями граждан и смежного с ним законодательства;
- создание необходимой методологической основы для совершенствования системы работы государственного органа с обращениями граждан, создание технологических схем по различным участкам этой работы;
- анализ проблем и недостатков нормативного регулирования работы с обращениями, разработка новых нормативных правовых актов, локальное нормотворчество.

Консультационная деятельность осуществляется с использованием имеющейся нормативной базы и разработанных на ее основе методических рекомендаций, технологических схем и иных вспомогательных методических материалов. К этой деятельности, в частности, относятся:

- консультирование граждан по различным вопросам, относящимся к реализации их конституционного права на обращения в государственные органы;
- консультирование работников государственного органа по вопросам применения законодательства о работе с обращениями граждан;
- информирование граждан о разграничении компетенции между различными государственными органами в целях определения правильного адресата при направлении обращения;
- обобщение и анализ результатов консультирования и информирования заинтересованных лиц по вопросам работы с обращениями граждан.

Надзор за деятельностью государственных органов по рассмотрению обращений граждан осуществляет прокуратура. Прокуратура РФ — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

При осуществлении контроля особое внимание обращается на сроки исполнения поручений по рассмотрению обращений граждан и раскрытие полноты рассмотрения поставленных вопросов, объективность проверки фактов, указанных в обращениях, мотивированность и законность и обоснованность принятых по ним решений, своевременность их исполнения и направления ответов заявителям.

Государственные органы обязаны проводить анализ поступивших обращений, их учет, контроль над принятием мер по устранению нарушений прав, свобод и законных интересов граждан, их обобщение, выяснение характера, целесообразности и эффективности. В целом аналитическая работа по обращениям граждан способствует информированию государственного аппарата о наиболее острых проблемах, поднимаемых населением в своих обращениях.

Государственные органы, обязаны самостоятельно выявлять и устранять причины нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. Руководители органов государственной власти обеспечивают учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций, в том числе анализ следующих данных:

- а) количество и характер рассмотренных обращений граждан и организаций;
- б) количество и характер решений, принятых по обращениям граждан и организаций федеральным органом исполнительной власти в пределах его полномочий;
- г) количество и характер судебных споров с гражданами, а также сведения о принятых по ним судебных решениях;
- д) количество и характер судебных споров с организациями, а также сведения о принятых по ним судебных решениях.

Руководители структурных подразделений органов государственной власти организуют учет и анализ этих вопросов и подготавливают предложения, направленные на устранение недостатков, в том числе в области нормативного регулирования.

Структурное подразделение, определенное руководителем органа государственной власти, обобщает результаты анализа обращений граждан по итогам года.

С целью повышения ответственности должностных лиц 11 июля 2011 года был принят Федеральный закон РФ № 199-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях»). Этот Федеральный закон вступил в силу с 24 июля 2011 года и дополнил Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ) <sup>29</sup>новой нормой следующего содержания.

В соответствии со ст. 5.59 КоАП РФ несоблюдение установленного законодательством РФ порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов санкция по своему содержанию относительно определенная и предусматривает единственный вид административного наказания, который может быть применен к правонарушителю: денежный штраф, нижняя граница размера которого определена законодателем в пять тысяч рублей, а верхняя – в десять тысяч рублей.

Привилегированных либо квалифицированных составов административного правонарушения ст. 5.59 КоАП РФ не предусматривает. Рассматриваются административные дела, возбужденные по ст. 5.59 КоАП РФ, судьями (ст. 23.1 КоАП РФ).

Этот объект не охватывает объект административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.39 КоАП РФ, а именно общественные отношения, складывающиеся по поводу получения и предоставления гражданам информации в любой сфере общественной жизни.

С жалобами на нарушения в части порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов в соответствии с частью 1 статьи 28.4 КоАП РФ следует обращаться в органы прокуратуры. Объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП

---

<sup>29</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31.12.2017 № 499-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 15.01.2018).

РФ, являются общественные отношения, связанные с порядком рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов. Объективную сторону правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, составляет нарушение установленного действующим законодательством порядка рассмотрения обращений граждан публичными должностными лицами.

Состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, является формальным. Объективная сторона такого деликта будет иметь место вне зависимости от наличия либо отсутствия вредных для потерпевшего последствий.

Статья 5.59 КоАП РФ предусматривает действенный антикоррупционный механизм. Теперь каждый гражданин, заявление которого не рассмотрено либо рассмотрено (рассматривается) с нарушением действующего законодательства, вправе воздействовать на нерадивого чиновника через судебно-прокурорский тандем посредством привлечения его к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ и наложения административного наказания, размер которого довольно ощутим для среднего российского государственного служащего. С сожалением приходится констатировать, что из числа потерпевших, подпадающих под защиту положений ст. 5.59 КоАП РФ, выпадают любые виды юридических лиц, что не позволит бороться с проявлениями коррупции<sup>30</sup> и чиновничьего произвола тем же средством в сфере среднего и крупного бизнеса.

Кроме того, как следует из положений ст. 16 Федерального закона № 59-ФЗ, гражданин, права которого нарушены при рассмотрении его обращения, имеет право в судебном порядке потребовать возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа.

Необходимо помнить, что в случае, если гражданин направил в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением

---

<sup>30</sup>Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Официальный сайт компании «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/popular/bankrupt>. (дата обращения: 15.01.2018).

его обращения государственным органом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда.

## **2.2 Порядок обжалования решений органов государственной власти при рассмотрении обращений граждан**

Согласно ч. 4 ст. 5 Федерального закона № 59-ФЗ при рассмотрении обращения государственным органом, 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 РФ.

С 15 сентября 2015 года применяется процедура, установленная КАС РФ. Глава 22 КАС РФ<sup>31</sup> описывает процедуру оспаривания действий и решений публично-правовых субъектов подробнее, чем аналогичная глава 25 ГПК РФ (11 статей в новом КАСе против 4 статей в ГПК). Как и прежде, обратиться за защитой своих прав можно не позднее 3 месяцев со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав, в суд по месту нахождения органа или должностного лица-нарушителя.

КАС РФ устанавливает понятие административного искового заявления. Статья 220 КАС РФ вводит перечень обязательных требований к такому заявлению. В заявлении должны быть указаны:

- 1) наименование суда, в который подается заявление;
- 2) фамилия, имя и отчество гражданина, его место жительства, дата и место его рождения, номера телефонов, адреса электронной почты гражданина;
- 3) орган, организация, лицо, принявшие оспариваемое решение либо совершившие оспариваемое действие (бездействие);
- 4) наименование, номер, дата принятия оспариваемого решения, дата и место совершения оспариваемого действия (бездействия);
- 5) сведения о том, в чем заключается оспариваемое бездействие (от принятия

---

<sup>31</sup>Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/) (дата обращения: 15.01.2018).

каких решений либо от совершения каких действий в соответствии с обязанностями, возложенными в установленном законом порядке, уклоняются орган, организация или должностное лицо);

6) сведения о правах, свободах и законных интересах гражданина, которые, по его мнению, нарушаются оспариваемыми решением, действием (бездействием);

7) нормативные правовые акты и их положения, на соответствие которым надлежит проверить оспариваемые решение, действие (бездействие);

8) сведения о невозможности приложения к заявлению обжалуемого решения и ходатайства об истребовании документов;

9) сведения о предшествующем обжаловании в административном порядке;

10) требование о признании незаконными решения, действия (бездействия) органа, организации, должностного лица;

11) перечень документов, прилагаемых к административному исковому заявлению.

К заявлению прилагается квитанция об уплате государственной пошлины, размер которой для граждан составляет 300 рублей.

В случае необходимости присутствия в судебном заседании представителя заявителя, то в заявлении указываются сведения о представителе, который должен иметь высшее юридическое образование, в суд необходимо представить копию документа об образовании. Нередко граждане в силу правового нигилизма, некоторым гражданам сложно разобраться в процессуальных тонкостях и хитросплетениях законодательства, в данном случае юридическая помощь необходима уже на стадии составления заявления в суд. Ужесточение требований к представителю формально ограничивает права граждан: им придется обращаться за помощью к профессиональным юристам и платить за это деньги, тогда как ранее представителем мог быть любой человек (друг или знакомый заявителя), который, например, имел практику по определенной категории дел.

Если все необходимые законодательством требования соблюдены, заявление передается на рассмотрение в суд, который вправе приостановить действие оспариваемого решения в части, относящейся к гражданину. Если во время процесса по делу решение, на которое жаловался гражданин, было отменено, суд вправе прекратить производство по делу.

Дела об оспаривании действий и решений будут рассматриваться судом в течение месяца, тогда как по ГПК РФ такие дела должны были рассматриваться в течение 10 дней.

Обязанность доказать нарушение прав и соблюдение сроков обращения в суд возлагается на гражданина-заявителя. Обязанность доказать правомочность принятия решения или совершения действия и его законность возлагается на ответчика.

Суд может удовлетворить заявление полностью или частично и возложить на ответчика обязанность об устранении нарушения прав, либо отказать в удовлетворении заявления. Решение суда вступает в силу через месяц после изготовления в окончательной форме. Не вступившее в силу решение может быть обжаловано в апелляционном порядке, вступившее в силу – в порядке кассации или надзора.

## 3 ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ

### 3.1 Статус Управления по работе с обращениями граждан аппарата губернатора Амурской области и Правительства Амурской области

Структура аппарата губернатора области и Правительства области (далее – Аппарат) утверждена распоряжением губернатора области от 26.06.2013 № 218-к (в редакции распоряжения губернатора области от 01.08.2016 № 19-к) (далее – Аппарат).

Управление по работе с обращениями граждан аппарата губернатора области и Правительства области (далее - Управление) является структурным подразделением Аппарата.

В своей деятельности Управление руководствуется Конституцией РФ, Указами и Распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, федеральными и областными нормативно-правовыми актами, Уставом (Основным законом) Амурской области, постановлениями и распоряжениями губернатора области и Правительства области, положением об Управлении.

Организационная структура управления включает в себя: службу письменных обращений граждан и отдел по обеспечению деятельности Приемной губернатора области по приему граждан.

Основными задачами Управления являются:

обеспечение рассмотрения обращений граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, направленных в адрес губернатора области и Правительству области (далее - обращения граждан), по вопросам, решение которых относится к компетенции губернатора области и Правительства области;

подготовка информационных, аналитических и справочных материалов по результатам рассмотрения обращений граждан; обеспечение деятельности

приёмной губернатора области по приёму граждан (далее - Приёмная).

В соответствии с Положением об Управлении, утвержденным постановлением губернатора области от 30.10.2013 № 29-к, в функции управления по работе с обращениями граждан аппарата губернатора области и Правительства области (далее – Управление) входит:

контроль полноты и качества исполнения государственной функции по рассмотрению обращений граждан, обеспечение контроля соблюдения, установленного Федеральным законом № 59-ФЗ порядка рассмотрения обращений граждан в Правительстве области.

обеспечение своевременного рассмотрения подлежащих разрешению в Правительстве области обращений граждан;

обеспечение централизованного учёта, систематизации, обобщения и анализа обращений граждан, поступивших губернатору области и Правительству области, результатов их рассмотрения и мерах, принятых в рамках рассмотрения обращения;

контроль за актуальным исполнением структурными подразделениями аппарата, исполнительными органами государственной власти области поручений губернатора области, первого заместителя председателей Правительства области, заместителей председателя Правительства области, руководителя аппарата по обращениям граждан и поручений, данных ими в ходе личного приёма заявителей в Приёмной;

по поручению губернатора области, первого заместителя председателя Правительства области, заместителей председателя Правительства области, руководителя аппарата обеспечение коллегиального (с участием территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов прокуратуры, исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления муниципальных образований области) рассмотрения обращений граждан, в том числе с выездом на место и участием заявителей, подготовка ответов заявителям, информации по результатам рассмотре-

ния обращений граждан; проведение текущего контроля за соблюдением порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, поступивших в адрес губернатора области и Правительства области; организация и проведение проверок работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти области, структурных подразделениях аппарата; осуществление периодического, а при необходимости оперативного информирования губернатора области, руководителя аппарата о результатах рассмотрения обращений граждан;

сбор, обобщение и анализ информации о результатах рассмотрения обращений граждан и принятых по ним мерах исполнительными органами государственной власти области, органами местного самоуправления муниципальных образований области, в компетенцию которых входит решение вопросов, поставленных в обращениях;

подготовка и направление информации о характере обращений граждан и результатах их рассмотрения в Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций, аппарат полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, главному федеральному инспектору по Амурской области аппарата полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе;

обеспечение взаимодействия Правительства области, исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления муниципальных образований области, Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций в рамках деятельности мобильной приёмной Президента РФ в Амурской области, в том числе:

подготовка необходимых информационных и справочных материалов губернатору области в связи с рассмотрением обращений граждан на имя Президента РФ;

осуществление контроля за исполнением поручений, данных губернатору области уполномоченным должностным лицом Администрации Прези-

дента РФ по результатам работы мобильной приёмной Президента РФ в Амурской области, организация взаимодействия Управления с государственными органами, органами местного самоуправления муниципальных образований области по вопросам ведения работы по рассмотрению обращений граждан в едином информационном пространстве и по единым методикам.

Управление оказывает организационную и консультационную помощь исполнительным органам государственной власти области, органам местного самоуправления области в работе по рассмотрению обращений граждан.

Проводит семинары-совещания и лекции по совершенствованию работы с обращениями граждан в соответствии с законодательством.

### **3.2 Информационно-аналитический обзор обращений граждан, результатов их рассмотрения и принятых по ним мерах, поступивших в Правительство области и в адрес губернатора Амурской области**

В соответствии с законодательством о работе с обращениями граждан, Управление систематически производит анализирует и обобщает обращения граждан, поступивших в Правительство области с целью изучения общественного мнения, своевременного устранения причин нарушения прав и законных интересов граждан.

Проведем анализ обращений, поступивших в Правительство области и в адрес губернатора Амурской области за 9 месяцев 2017 года.

За анализируемый период в адрес губернатора Амурской области и Правительства Амурской области поступило 4035 обращений граждан (в сравнении с аналогичным периодом 2016 года увеличение количества обращений на 2% (3978 обращений), из них: 3456 - в письменной форме, (в сравнении с аналогичным периодом 2016 года снижение количества письменных обращений также на 6% (3668 обращений); 582 - в устной форме (в сравнении с аналогичным периодом 2016 года увеличение количества устных обращений также на 13% (в 2016 году - 310 обращений).

В электронной форме через официальный сайт в Правительства области ([www.amurobl.ru](http://www.amurobl.ru), раздел «Интернет-приемная») поступило 569 обращение, в

сравнении с аналогичным периодом 2016 года (441 обращение) рост количества обращений увеличился на 29%. За 9 месяцев 2017 года губернатором области, заместителями председателя Правительства области, руководителями исполнительных органов государственной власти области на личных приёмах в приёмной губернатора области по приёму граждан (далее – приёмная) проведено 80 личных приёмов, на которых принято 213 граждан, рассмотрено 204 обращения. В соответствующем периоде 2016 года состоялось 69 личных приёмов, рассмотрено 118 обращений, принято 146 граждан. Темп роста по числу личных приёмов составил 115,9%, по количеству принятых граждан – 145,9%, по количеству рассмотренных обращений – 172,9%. В том числе в приёмной проведено 6 личных приёмов губернатора области, на которых рассмотрено 37 обращений, принято 25 граждан. Заместителями председателя Правительства области на 37 личных приёмах рассмотрено 101 обращение, принято 107 человек, руководителями исполнительных органов государственной власти области на 37 личных приёмах рассмотрено 66 обращений, принят 81 человек.

Из 204 рассмотренных в приёмной в ходе личных приёмов обращений 105 (51,4%) являются повторными. Большая часть повторных обращений (61 или 58,1% от общего количества повторных обращений) рассмотрена в ходе личных приёмов губернатора области и заместителей председателя Правительства области.

Анализ географии обращений показывает, что наибольшее количество граждан, принятых в приёмной губернатора области по приёму граждан, являются жителями города Благовещенск (114 человек или 53,5 % от общего количества обратившихся). На втором месте по количеству рассмотренных в ходе личного приёма обращений жители Благовещенского района (16 человек или 7,5%), на третьем – жители города Белогорск (11 человек или 5,2%).

Управлением Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций на рассмотрение в Правительство области направлено 1086 обращений, адресованных Президенту РФ (за 9 месяцев 2016 года – 1375 обращений, снижение количества обращений из Администрации Президента РФ на 26%). Из

1086 обращений на имя Президента РФ 71 с контролем исполнения (за аналогичный период 2016 года – 97 обращение), из них 15-дневных запросов информации в связи с рассмотрением обращений Администрации Президента РФ - 46 обращения (за аналогичный период 2016 года – 83 обращений).

Из Аппарата Правительства РФ на рассмотрение поступило – 51 обращение, из аппарата полномочного представителя Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе с контролем исполнения - 30 обращение, из приемной Президента РФ в Амурской области – 105 обращений, из Государственной Думы РФ - 78 обращение граждан с контролем рассмотрения.

По типам обращений в анализируемом периоде поступило:  
заявлений – 3575 (в 2015 году – 3468);  
жалоб – 266 (в 2015 году – 67);  
предложений – 32 (в 2015 году – 19).

В сравнении с периодом 9 месяцев 2016 года анализ типов обращений свидетельствует об увеличении количества жалоб и заявлений граждан.

Из общего количества поступивших в Правительство области письменных обращений руководству области доложено о 2123 обращениях (52% от общего количества), 3984 рассмотрены с контролем (95% от общего количества).

Общее количество обращений показывает, что за 9 месяцев 2017 года чаще всего обращения касались вопросов социальной и жилищно-коммунальной сферы: 1671 и 1135 соответственно (за 9 месяцев 2016 года: 1611 и 1247 обращений соответственно), также по вопросам экономической сферы и сферы «государство, общество, политика» поступило 978 и 919 обращений соответственно (за 9 месяцев 2016 года: 904 и 739 обращений соответственно), в сфере «оборона, законность, безопасность» - 214 обращений (за 9 месяцев 2016 года - 142 обращения). Динамика количества обращений показывает, что в анализируемом периоде наблюдается рост количества обращений по вопросам в сферах: жилищно-коммунальной, экономической, «государство, общество, политика» и «оборона, законность, безопасность», а в социальной сфере

наблюдается снижение количества обращений. Можно отметить, что в 2017 году, также как за 9 месяцев 2016 года, наибольшее количество обращений поступило по тематикам «жилищно-коммунальной» и «социальной» сферы.

В ходе анализа выявлены следующие проблемные вопросы, имеющие большой общественный резонанс и требующие безотлагательного реагирования со стороны органов власти (количество обращений):

Жилищно-коммунальная сфера (1 671):

улучшение жилищных условий граждан – 471 (за 9 месяцев 2016 года - 893 обращений), в том числе:

- предоставление жилья по договору социального найма – 221 (за 9 месяцев 2016 года - 277);

- обеспечение жильем детей-сирот – 138 (за 9 месяцев 2016 года - 148);

- обеспечение жильем в первоочередном порядке, в т. ч. ветеранов ВОВ, участников боевых действий, инвалидов, семей с детьми-инвалидами – 89 (за 9 месяцев 2016 года - 51);

- переселение граждан из аварийного ветхого жилья - 372 (за 9 месяцев 2016 года - 283);

- критика работы управляющих компаний – 257 (за 9 месяцев 2016 года - 187);

- введение ежемесячных отчислений на капитальный ремонт жилья и проведение капитального ремонта МЖД – 153 (за 9 месяцев 2016 года - 189);

- повышение размера оплаты за жилищно-коммунальные услуги, в том числе общедомовые нужды, субсидии на оплату ЖКУ, тарифы на электроэнергию – 147 (за 9 месяцев года - 198);

- предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества, перебои в предоставлении коммунальных услуг – 127 (за 9 месяцев 2016 года - 118);

обращения дольщиков строительства жилья ООО «НЭП», ООО «Горизонт», ООО «Регион», ООО «СК Городок» - 91 (за 9 месяцев 2016 года – 119);

о ремонте жилья, в том числе капитальном – 97 (за 9 месяцев 2016 года – 75).

В «Социальной сфере» (1 135):

вопросы социального обеспечения и социального страхования –447 (за 9 месяцев 2016 года - 558), в том числе:

- социальное обеспечение, социальное обслуживание, социальная и материальная помощь и льготы инвалидам – 251 (за 9 месяцев 2016 года - 367); ликвидация последствий чрезвычайной ситуации в 2013 году и социальная помощь пострадавшим от ЧС – 202 (за 9 месяцев 2016 года - 192);

вопросы здравоохранения – 454 (за 9 месяцев 2016 года - 355), в том числе:

- по вопросам лекарственного обеспечения – 74 (за 9 месяцев года - 69);

- критика качества медицинских услуг – 88 (за 9 месяцев года - 39);

- критика работы медицинских учреждений, службы скорой помощи – 54 (за 9 месяцев года - 23);

- вопросы образования, науки и культуры – 118 (за 9 месяцев 2016 года - 107);

вопросы труда, трудоустройства и заработной платы – 70 (за 9 месяцев 2016 года - 112);

- низкий уровень заработной платы работников бюджетной сферы – 29 (за 9 месяцев 2016 года - 35);

- вопросы выплаты детского пособия – 19 (за 9 месяцев 2016 года - 45).

В экономической сфере (978):

-вопросы сельского хозяйства – 351 (за 9 месяцев 2016 года -232), в том числе:

- вопросы земельных правоотношений, получение земельных участков – 183 (за 9 месяцев 2016 года - 156);

- вопросы КФХ, ЛПХ– 99 (за 9 месяцев 2016 года - 88);

вопросы дорожной безопасности и транспортного обеспечения– 186 (за 9 месяцев 2016 года - 152);

вопросы строительства и архитектуры –70 (за 9 месяцев 2016 года - 80).

Блок «Государство, общество, политика» (919):

оценка деятельности органов местного самоуправления области – 433 (за 9 месяцев 2016 года – 304);

оценка деятельности государственных органов власти области – 177 (за 9 месяцев 2016 года – 138);

просьбы о личном приеме – 393 (за 9 месяцев 2016 года - 279).

Анализ обращений, поступивших с определенных территорий, показывает, что в сравнении с аналогичным периодом 2016 года, за 9 месяцев 2017 года наблюдается увеличение активности заявителей по общему количеству вопросов, содержащихся в обращениях, на следующих территориях: городских округов: г. Райчихинск, г. Свободный, пгт. Прогресс, ЗАТО Углегорск, г. Шимановск; муниципальных районов: Архаринский район, Белогорский район, Михайловский район, Ромненский район, Серышевский район, Тамбовский район. Снизилось общее количество обращений на территориях: городских округов: г. Благовещенск, г. Зея; муниципальных районов: Завитинский район, Ивановский район, Магдагачинский район, Мазановский район, Селемджинский район, Тындинский район.

Показатель активности населения области по общему количеству обращений за 9 месяцев 2017 года в среднем по области составил 5, что на 0,26 меньше, чем за 9 месяцев 2016 года (4.74).

В период 9 месяцев 2017 года областной показатель активности населения был превышен на следующих территориях: городских округов: г. Благовещенск, г. Райчихинск, г. Свободный, г. Тында, пгт. Прогресс;

муниципальных районов: Благовещенский район, Бурейский район, Михайловский район, Селемджинский район, Тамбовский район.

Повторно в анализируемом периоде 2017 года в адрес губернатора области и Правительства Амурской области поступило 1975 обращений заявителей (48% от общего количества обращений), для сравнения в аналогичном периоде 2015 года повторных обращений – 1864 (46% от общего количества обращений).

Коллегиально в анализируемом периоде совместно с органами местного

самоуправления рассмотрено 2243 обращение, с территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти рассмотрено 338 обращений.

С выездом на место или при непосредственном участии заявителей, сотрудниками управления по работе с обращениями граждан, исполнительных органов государственной власти области, исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления области рассмотрено 591 обращение (15% от общего количества обращений).

По 126 рассмотренным обращениям поддержаны просьбы и требования граждан, по 52 приняты соответствующие меры.

Не поддержаны просьбы и требования заявителей по 138 обращениям.

В соответствии с действующим законодательством по 3917 рассмотренным письменным обращениям, поступившим в Правительство Амурской области, заявителям направлены квалифицированные разъяснения.

За 9 месяцев 2017 года губернатором области, заместителями председателя Правительства области, руководителями исполнительных органов государственной власти области на личных приёмах в приёмной губернатора области по приёму граждан (далее – приёмная) проведено 80 личных приёмов, на которых принято 213 граждан, рассмотрено 204 обращения. В соответствующем периоде 2016 года состоялось 69 личных приёмов, рассмотрено 118 обращений, принято 146 граждан. Темп роста по числу личных приёмов составил 115,9%, по количеству принятых граждан – 145,9%, по количеству рассмотренных обращений – 172,9%. В том числе в приёмной проведено 6 личных приёмов губернатора области, на которых рассмотрено 37 обращений, принято 25 граждан. Заместителями председателя Правительства области на 37 личных приёмах рассмотрено 101 обращение, принято 107 человек, руководителями исполнительных органов государственной власти области на 37 личных приёмах рассмотрено 66 обращений, принят 81 человек.

Из 204 рассмотренных в приёмной в ходе личных приёмов обращений 105 (51,4%) являются повторными. Большая часть повторных обращений (61

или 58,1% от общего количества повторных обращений) рассмотрена в ходе личных приёмов губернатора области и заместителей председателя Правительства области.

Анализ географии обращений показывает, что наибольшее количество граждан, принятых в приёмной губернатора области по приёму граждан, являются жителями города Благовещенск (114 человек или 53,5 % от общего количества обратившихся). На втором месте по количеству рассмотренных в ходе личного приёма обращений жители Благовещенского района (16 человек или 7,5%), на третьем – жители города Белогорск (11 человек или 5,2%).

В соответствии с Тематическим классификатором обращений и запросов граждан и организаций Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций в обращениях рассмотрены вопросы, относящиеся к разделам «Жилищно-коммунальное хозяйство» – 98 вопросов (50,5% от общего количества вопросов); «Социальная сфера» – 68 вопросов (35,1%); «Экономика» – 54 вопроса (27,8%); «Оборона, безопасность, законность» – 11 вопроса (5,7%); «Государство, общество, политика» – 6 вопросов (3,1%).

Наиболее часто гражданами на личных приёмах поднимались вопросы улучшения жилищных условий (рассмотрено 56 обращений), в том числе обеспечения жилыми помещениями отдельных категорий граждан – ветеранов Великой Отечественной войны и лиц, приравненных к ним, инвалидов, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера, молодых семей и молодых специалистов (17 обращений), переселения из аварийного жилищного фонда (24 обращений), предоставления жилых помещений по договорам социального найма, постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях (15 обращений).

Жителей области продолжают волновать вопросы жилищно-коммунальной сферы, касающиеся начисления оплаты за жилищно-коммунальные услуги, формирования тарифов на коммунальные услуги оформления договорных отношений с управляющими и ресурсоснабжающими организациями,

установки приборов учета, качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, выполнения работ по капитальному ремонту многоквартирных жилых домов (рассмотрено 27 обращений), рассматривались вопросы выделения земельных участков для строительства, осуществления деятельности крестьянско-фермерских хозяйств, садоводства (16 обращений), проблемы дольщиков и кредиторов недобросовестных застройщиков (12 обращений), вопросы оказания адресной социальной помощи малообеспеченным, многодетным семьям, предоставления льгот отдельным категориям граждан (10 обращений), лекарственного обеспечения, лечения и оказания медицинской помощи (10 обращений).

Также на личных приемах рассмотрены вопросы эксплуатации и ремонта автомобильных дорог (7 обращений), трудоустройства и выплаты заработной платы (5 обращений), создания областного реабилитационного центра для детей-инвалидов в г. Благовещенск (3 обращения), обеспечения сотовой связью и сетью Интернет (2 обращения).

По итогам рассмотрения обращений граждан в ходе личных приёмов в течение 9 месяцев 2017 года из общего количества вопросов 8 – поддержано, по 134 вопросам – даны разъяснения, 1 – не поддержано, 51 обращение находится на контроле в Правительстве области (по 36 обращениям срок исполнения поручений и подготовки ответа заявителям не истёк, остальные 15 находятся на длительном контроле до решения поставленных на личном приёме вопросов).

На рисунке 2 Приложения А представлена сравнительная диаграмма количества обращений, поступивших в Правительство области в 2015, 2016 и 9 месяцев 2017 года.

На рисунке 3 Приложения Б представлена сравнительная диаграмма количества поступивших обращений по типам в анализируемых периодах 2015, 2016 и 9 месяцев 2017 года.

На рисунке 4 Приложения В представлена сравнительная диаграмма количества поступивших обращений по тематическим направлениям за 2016 и

2017 год.

### **3.3 Анализ практики прокурорского надзора за соблюдением права граждан на обращение в государственные органы Амурской области**

Практика прокурорского надзора за соблюдением конституционного права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также возбуждения прокурорами дел по ст. 5.59 КоАП систематически обобщается в прокуратуре Амурской области.

Результаты надзорной деятельности за 2016 год свидетельствуют о том, что количество выявляемых прокурорами нарушений Федерального закона № 59-ФЗ, допускаемых должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления, по-прежнему остается высоким.

По выявленным фактам нарушения порядка рассмотрения обращений граждан по постановлениям прокуроров к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП привлечены 72 должностных лица.

Анализ указанных дел об административных правонарушениях показал, что 44 дела возбуждено в отношении должностных лиц органов местного самоуправления, из них 35 рассмотрены мировыми судьями с вынесением постановлений о назначении наказания.

По информации прокуратуры области за 2017 год в мировой суд прокурором области направлено 4 постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в связи с нарушением порядка рассмотрения обращений граждан в отношении должностных лиц государственной жилищной инспекции области.

В отношении должностных лиц органов государственной власти прокуроры возбудили 4 дела указанной категории, по 3 из которых мировыми судьями вынесены постановления о привлечении к административной ответственности.

В 2016 г. практически во всех субъектах Федерации продолжена практика привлечения к административной ответственности виновных должност-

ных лиц организаций, не являющихся органами государственной власти и органами местного самоуправления, но осуществляющих публично значимые функции. Подавляющее большинство нарушений Федерального закона № 59-ФЗ выявлено в организациях, осуществляющих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства и управления жилищным фондом.

Прокурорские проверки показали, что при рассмотрении обращений граждан не всегда соблюдается требование ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ об обязательной регистрации обращения в течение 3 дней с момента его поступления

Наиболее распространенное нарушение - несоблюдение должностными лицами 30-дневного срока рассмотрения обращений, закрепленного ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ, без его продления в установленном порядке.

По результатам рассмотрения постановлений прокурора все виновные лица подвергнуты административному наказанию в виде штрафа.

Во многих случаях должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления в нарушение ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ ответы гражданам дают не по существу поставленных в обращениях вопросов, не обеспечивается всестороннее рассмотрение обращений, направляются формальные немотивированные ответы.

Генеральная прокуратура РФ ставит перед прокурорами всех уровней задачу максимально использовать потенциал прокурорской системы, предоставленные права и полномочия в целях защиты интересов общества и каждого отдельного гражданина, конкретными и систематическими действиями реализовывать приоритетное направление прокурорского надзора - соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Обращения граждан являются одним из основных способов реализации гражданином прав и свобод, гарантированных ему Конституцией РФ в досудебном порядке. Активно происходящие изменения в экономике, социальной сфере, в политической жизни общества вызывают широкий общественный резонанс, порождают тревогу и возмущение граждан, что повсеместно выражается в направлениями гражданами обращений во все органы власти.

Реализация права гражданина Российской Федерации на обращение является одним из основополагающих видов взаимодействия гражданина с органами государственной власти, способом разрешения его проблемных вопросов. Полученный по итогам рассмотрения обращения результат позволяет гражданам сделать выводы о работе тех или иных государственных структур и отдельных должностных лиц.

Граждане активно дают оценку деятельности государственных органов власти области, а также желают быть принятыми на личном приеме высшими должностными лицами области. Право граждан на обращение следует отнести к субъективному праву, поскольку правомочия должностных лиц и органов государственной власти по рассмотрению обращений являются не правом, а их должностной обязанностью.

Следует вывод о том, что обращения граждан в органы государственной власти области - это не только реализация права граждан на обращения, но и

необходимость для эффективной, адекватно реагирующей на быстро происходящие в обществе изменения власти и управления в реализации государственного принципа «власть для человека, но не наоборот».

Разнообразие видов обращений позволяет их дифференцировать, чем ускорить процесс рассмотрения. Порядок рассмотрения обращений закреплен на уровне федерального законодательства и содержит основные положения, требующие неукоснительного соблюдения. В случае необходимости либо по просьбе гражданина обращение может быть рассмотрено на личном приеме должностным лицом, в компетенцию которого входит разрешение поставленных в обращении вопросов. При несоблюдении требований письменное обращение может быть оставлено без рассмотрения. При отсутствии правового обоснования отказа в рассмотрении обращения существует административная, в отдельных случаях уголовная ответственность должностных лиц за такое деяние, если оно повлекло тяжкие последствия. Для недопущения подобных нарушений осуществляется контроль на уровне органов государственной власти, а также надзор за соблюдением действующего законодательства федеральными органами власти. Анализируя деятельность по работе в обращениями граждан в органах государственной власти Амурской области, необходимо отметить, что организация работы с обращениями находится на достаточно высоком уровне. Однако, отдельными органами власти допускались нарушения законодательства в сфере рассмотрения обращений граждан, которые повлекли за собой административную ответственность.

С учетом постоянно растущего количества обращений, поступающих в органы власти возникает ряд проблем, не закрепленных в законодательстве, но имеющих место и решаемых фактически непосредственными исполнителями, ответственными в государственных органах за рассмотрение обращений граждан, которые вынуждены брать на себя повышенную ответственность:

1. Законодательно право граждан на обращение не ограничено, любой, даже недееспособный или психически нездоровый гражданин имеет возможность подавать любое количество обращений в любой государственный орган

с любой периодичностью независимо от наличия оснований для его обращения. При этом государственные органы от подобных граждан, злоупотребляющих своим правом, никоим образом не защищены.

2. В нормах ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ, в определении обращения гражданина предполагается в качестве обращения фиксировать и рассматривать любое «устное обращение гражданина в государственный орган». Фактически это является существенной недоработкой в Законе, поскольку каждый гражданин, не удовлетворенный результатом рассмотрения его обращения в государственном органе по тем или иным причинам, в устной форме, не всегда цензурной, заявляет должностным лицам свое неудовлетворение, и, как следствие, по каждому факту такого недовольства граждан необходимо рассматривать «устное обращение».

3. Имеющаяся формулировка ст. 9 Федерального закона № 59-ФЗ, гласит о том, что «обращение, поступившее в государственный орган, в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению». В соответствии с чем, исполнительный орган обязан регистрировать и передавать на рассмотрение соответствующему должностному лицу любое обращение, независимо от его содержания и соблюдения заявителем требований к письменному обращению.

4. Ст. 11 вышеуказанного Федерального закона предусматривает, что орган государственной власти, при получении письменного обращения, в котором содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом. При этом не берется во внимание тот факт, что высказанные угрозы могут иметь под собой реальные основания и, если не принимать мер по защите должностного лица или членов его семьи, то надлежит, как минимум, проверить изложенную информацию компетентными органами и

предотвратить вероятные угрозы жизни. В отношении граждан, которые полагают конституционное право на обращение, реализация данного права в полном объеме может просто парализовать деятельность государственных органов (постоянно видоизменяющийся перечень вопросов, многократность направления обращений, обжалование результатов ответов и т.д.).

5. Еще одной проблемой, связанной с реализацией права гражданина на обращение является отсутствие ответственности граждан (за обоснованность подачи обращения, за его содержание, за соответствие формы обращения требованиям законодательства, за достоверность изложенных фактов и аргументации и т.п.), при имеющейся административной ответственности должностных лиц государственных органов, на которые возложено осуществление публично значимых функций, по статье 5.59 КоАП, конституционное право граждан зачастую превращается в форму многократных повторных обращений граждан в государственные органы, чем и пользуются некоторые граждане.

6. Проблемным является вопрос, который возникает в практической деятельности, связанной с порядком рассмотрения обращения: что нужно делать с теми обращениями, которые не могут быть систематизированы на базе типового общероссийского тематического классификатора обращений граждан и не являются обращением по своей сути: ни предложением, ни жалобой, ни заявлением. Возможность их классификации зачастую исключена, но принять их к рассмотрению должностные лица обязаны. Например, «крик души» иностранного гражданина, о том, что «в России все плохо» и он не хочет находиться в нашей на территории РФ (ответа «по существу» не требуется), или сообщение о недостатках в работе государственного органа, в зависимости от цели подачи заявления, невозможно разграничить от рекомендации с целью совершенствования деятельности государственного органа (предложение) или просьбы гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав (жалобы).

7. Проблемной в реализации прав граждан на обращения в органы государственной власти, появления повторных обращений, а иногда и многократных обращений граждан, нередко является формальное отношение должностных лиц, ответственных за подготовку ответа на обращение в исполнительных органах государственной власти области. Зачастую обращение рассматривается без выезда на место и встречи с заявителем.

Например, в соответствии с п. 7.4 Регламента Правительства Амурской области (в ред. постановлений губернатора Амурской области от 06.06.2009 № 282) рассмотрение контрольных обращений Администрации Президента Российской Федерации (исполнение поручений Администрации Президента Российской Федерации) осуществляется в 15-дневный срок с выездом на место. Максимальный срок подготовки информации о рассмотрении обращений – 30 календарных дней с момента регистрации в Правительстве области. Должностное лицо, которому поручено рассмотрение обращения должно обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в том числе с участием заявителя для личной беседы и т.д. (обеспечивает соблюдение порядка рассмотрения обращения). Управлением по работе с обращениями граждан нередко выявляются факты нарушения федерального законодательства по рассмотрению граждан, и из-за формального рассмотрения обращения соисполнителями, либо несвоевременного представления необходимой информации ответственному исполнителю, обращения рассматриваются с нарушением сроков, т.е. не все контрольные обращения, а только каждое третье обращение рассмотрено с выездом на место, остальные обращения рассмотрены с нарушением существующего в Правительстве области Регламента Правительства Амурской области.

Проблема реализации права граждан на обращения в государственной власти области находится на постоянном контроле в Управлении Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций.

В целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозирования развития социально-экономических и

общественно-политических процессов в Российской Федерации был издан Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 "О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций".

В рамках реализации данного Указа все государственные органы власти должны разместить на страницах своих официальных сайтов, предназначенных для приема обращений граждан и организаций в форме электронного документа, программное обеспечение (далее - счетчик обращений), сведения о котором включены в единый реестр российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных, а также ежемесячно представлять в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям.

В целях совершенствования работы с обращениями граждан в Правительстве области и исполнительных органах государственной власти области целесообразно предложить следующие мероприятия:

1. Руководителям исполнительных органов власти области взять под личный контроль работу с письменными и устными обращениями граждан, организовывать личный приём, обеспечивать при рассмотрении обращений систему работы с ними. Повысить ответственность должностных лиц за действия (бездействие), приведшие к нарушениям прав гражданина при рассмотрении обращений граждан. Применять практику прогнозирования широкого спектра рисков, возможных при решении вопросов заявителей, в целях недопущения продления сроков контрольных поручений Президента Российской Федерации;

2. Предлагаем рассмотреть возможность расширения технической возможности использования закрытого информационного портала ССТУ.РФ Администрации Президента РФ при проведении видео-приемов граждан и закрепление практики проведения еженедельных приемов граждан с использованием указанной системы, продолжение практики проведения тематических

приемов граждан по наиболее актуальным вопросам, волнующим население в Правительстве области, а также во всех исполнительных органах государственной власти области с использованием специального оборудования (универсальных автоматизированных рабочих мест), предназначенных для проведения личного приема граждан в Общероссийский день приема граждан.

Это значительно упростит проведение личных приемов граждан, проживающих в отдаленных территориях Амурской области, маломобильных граждан, позволит гражданам использовать право записи на личный прием к уполномоченному лицу в системе ССТУ в форме отложенного приема: граждане не имеющие возможности приехать непосредственно в орган власти в силу различных обстоятельств, могут быть приняты в специально отведенное для этого время в режиме видео-конференц-связи, видеосвязи, аудиосвязи и иных видов связи с использованием универсальных автоматизированных рабочих мест, предназначенных для проведения личного приема граждан в Общероссийский день приема граждан.

Одним из участников пилотного проекта по взаимодействию с Администрацией Президента РФ в рамках организации личных приемов граждан и решение проблемных вопросов заявителей в режиме реального времени посредством видео-соединения стала Администрация Астраханской области.

Так, в 2017 году по итогам участия Астраханской области в пилотном проекте Администрации Президента Российской Федерации по применению в постоянном режиме в государственных органах и органах местного самоуправления системы личного приема граждан посредством закрытого информационного ресурса ССТУ.РФ практика проведения видео приемов посредством закрытого информационного ресурса ССТУ.РФ в настоящее время переведена в плоскость применения системы в постоянном режиме, в связи с чем исполнительные органы государственной власти Астраханкой области в настоящее время активно проводят включения в режиме видеосвязи еженедельно.

3. Предлагаем рассмотреть возможность проведения на территории Амурской области **Общеобластного дня приема граждан**, который будет ежегодно проходить в преддверии празднования Дня принятия Декларации о государственном суверенитете (День России) с использованием портала ССТУ.РФ.

4. Предлагаем, внедрить практику рассмотрения обращений с выездом на место с участием заявителей для изучения ситуации в прикладном формате и выработки решений в оперативном порядке. Регулярно (ежеквартально) проводить выездные приемы губернатора области и членов Правительства области в муниципальные районы и городские округа в рамках работы «Открытого Правительства». Положительным моментом данного мероприятия является то, что граждане имеют возможность непосредственно озвучивать имеющиеся проблемные вопросы должностным лицам исполнительных органов государственной власти области на «местах».

5. Предлагаем совершенствование процедур по работе с обращениями граждан начать с законодательного уровня и внести изменения в нормы ст. 5.59 КоАП, устанавливающей размер административного наказания в виде административного штрафа (от 5 до 10 тысяч рублей) за «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан» и увеличить административный штраф до размера от 10 до 20 тысяч рублей, тем самым повысить степень исполнительной дисциплины в государственных органах власти области.

Подводя итог, считаем, что внедрение предложенных мероприятий, значительно улучшит работу с обращениями граждан в государственных органах власти области, в том числе в Правительстве области. Предложенные мероприятия позволяют:

- добиться более качественного подхода при рассмотрении обращений граждан, в том числе улучшат объективность, всесторонность и своевременность рассмотрения обращений граждан, а также повысят исполнительскую дисциплину и обеспечат строгое выполнение требований законодательства в

части соблюдения порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностными лицами в рамках своих полномочий;

С целью преодоления вышеизложенных проблем, считаем целесообразным:

- установить ограничение права, в части его злоупотребления, со стороны граждан и организаций;

- установить ответственность граждан за несоблюдение законодательства об обращениях;

- уточнить законодательно возможность направления обращений недееспособным или психически нездоровым гражданином, а также предоставить государственным органам власти возможность выяснять данные факты в процессе рассмотрения обращений;

- устранить коллизию статей 9 и 11 Федерального закона № 59-ФЗ в части обязательности рассмотрения обращений граждан, а также технологии принятия решений о обоснованности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином;

- ограничить терминологию устных сообщений гражданина в государственный орган, либо конкретизировать действия должностных лиц при поступлении «устных высказываний», трактуемых как «обращение».

Таким образом, в ходе исследования выполнены все поставлены задачи, а именно: раскрыты теоретические основы организации работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти области, исследован порядок рассмотрения обращения граждан; проанализирована работа с обращениями граждан в Правительстве Амурской области, исследованы современные проблемы организации работы с обращениями граждан и предложены пути их решения.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ)//Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. - №31. - Ст. 4398.

2 Указ Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 (в ред. Указа Президента РФ от 03.09.2017 № 410) "Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства РФ" [Электронный ресурс]: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

3 Постановление Правительства РФ от 28.12.2004 № 862 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 05.11.2009 № 900, от 25.03.2013 № 257) "Об утверждении Правил обращения лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне, и приравненных к ним категорий

граждан за предоставлением социальных услуг" [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 31.12.2017 № 499-ФЗ) [Электронный ресурс Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

5 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации" от 08.03.2015 № 21-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2017 № 421-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

6 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2017 № 421-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

7 Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (в ред. Федерального закона от 27.11.2017 № 355-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

8 Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29.12.2017 № 463-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

9 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. Федерального закона от 06.04.2015 № 68-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

10 Федеральный закон "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" от 09.02.2009 № 8-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28.12.2017 № 423-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

11 Федеральный закон от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в РФ» (в ред. Федерального закона от 28.12.2017 № 435-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

12 Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (в ред. Федерального закона от 29.07.2017 № 223-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

13 Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 31.05.2002 № 62-ФЗ (в редакции Федерального закона от 29.07.2017 № 243-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

14 Федеральный закон от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в ред. Федерального закона от 30.12.2015 № 467-ФЗ) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

15 Устав Амурской области: Закон Амурской области от 13.12.1995. № 40-ОЗ (с изменениями и дополнениями от 22.12.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

16 Закон Амурской области от 06.07.2011 № 510-ОЗ «О дополнительных гарантиях прав граждан на обращение в государственные органы Амурской области и органы местного самоуправления» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

17 Закон Амурской области от 07.06.2007 № 344-ОЗ «О системе исполнительных органов государственной власти Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

18 Регламент Правительства Амурской области (в ред. Постановлений губернатора Амурской области от 06.06.2009 № 282, от 02.12.2009 № 494, от 26.12.2011 № 394, от 24.04.2012 № 149) [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

19 Методические рекомендации по проведению общероссийского дня приема граждан (утв. Администрацией Президента РФ 28.09.2017 № А1-

39360, протокол заседания от 28.09.2017 N 14) Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

## II Специальная литература

20 Анисимов, П.В. Теоретические проблемы правового регулирования защиты прав человека / П.В.Анисимов. – М.: Проспект, - 2014. – С.149.

21 Бледнова, Е.М. Правовое и информационное обеспечение индивидуальных форм электронного общения государственных служащих с гражданами и организациями: на примере работы с обращениями граждан/ Е.М. Бледнова // Конституционное и муниципальное право. - 2014. - № 23. - С.14-16.

22 Головацкая, М.В. К вопросу о порядке рассмотрения обращений граждан / М.В. Головацкая // Юрист. - 2015. - № 5. - С.12-17.

23 Гриб, В.В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. - 2015. - № 12. - С.20 - 23.

24 Гритчина, Н.И. Проблемы реализации законодательства об обращениях граждан в органы местного самоуправления // Современное право. - 2016. - № 6. - С.21 – 25.

25 Дворак, А.А. Реализация конституционного права граждан на обращения в РФ: дис. канд. юр. наук/Дворак А.А. – М.:Приор, - 2014. – С. 67.

26 Женетль, С.З. Теоретический анализ основных положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»/С.З. Женетль // Административное право. - 2014. - № 4. - С.13-17.

27 Кобзарев, Ф.И. Обращения граждан: новеллы правового регулирования / Ф.И. Кобзарев // Законность, - 2013. - № 7. - С.9-12.

28 Кочеткова, П.А. Автоматизированная система документооборота и делопроизводства / П.А.Кочеткова // Делопроизводство, - 2012. - № 3. - С.6

29 Кутузов, В.И. Особенности организации работы с обращениями граждан в органы власти и управления / В.И. Кутузов. – М.: БЕК, - 2013. - С.209.

30 Мосягина, О.В. Работа с обращениями граждан: организация и технология работы / О.В.Мосягина // Местное самоуправление, - 2014. - № 2. - С.40-

46.

31 Пешин, Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели / Н.Л.Пешин. – М.: Статут, - 2012. - С.194.

32 Попов, И.Е. Институт права граждан на обращения в органы власти: проблемы понятия и принципиальные особенности / И.Е.Попов // Право. - 2015. -№ 17. - С.19-23.

33 Рыбаков, А.Е. Работа с обращениями граждан: учебное пособие / А.Е.Рыбаков. - М.: Инфра-М, - 2012. - С.158.

34 Смушкин, А.Б. Комментарий Федеральному закону от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

35 Трепель, В.Г. и др. К вопросу о порядке рассмотрения административным органом обращений граждан // Административное право и процесс. - 2011. - № 6. - С.12-15.

36 Устина, Л.Н. Ведение делопроизводства по обращениям граждан / Л.Н.Устина // Местное самоуправление. - 2014. - № 3. - С. 34-39.

37 Шевченко, Ю.В. Анализ обращений граждан в органы местного самоуправления / Ю.В.Шевченко. – М.: Логос, - 2013. - С. 236

38 Юдин, А.В. Обращение граждан в органы власти / А.В.Юдин // Местное самоуправление. - 2015. - № 29. - С. 26-29.

39 Якушев, В.С. О понятии правового института обращения граждан в органы местного самоуправления / В.С.Якушев. – М.: Норма, - 2012. - С. 205.

40 Янковая, В.Ф. Ответы на обращения граждан / В.Ф.Янковая // Местное самоуправление, - 2014. - № 10. - С. 30-34.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

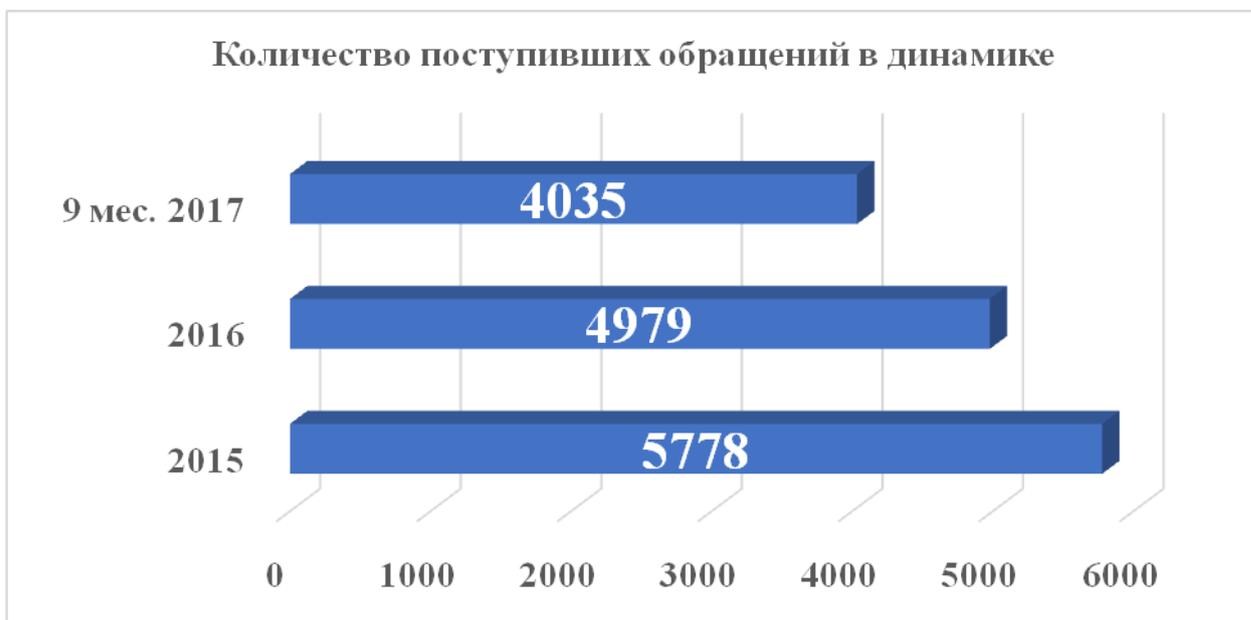


Рисунок А. 1 Количество обращений, поступивших в Правительство области

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б



Рисунок Б. 3 Количество поступивших обращений по типам

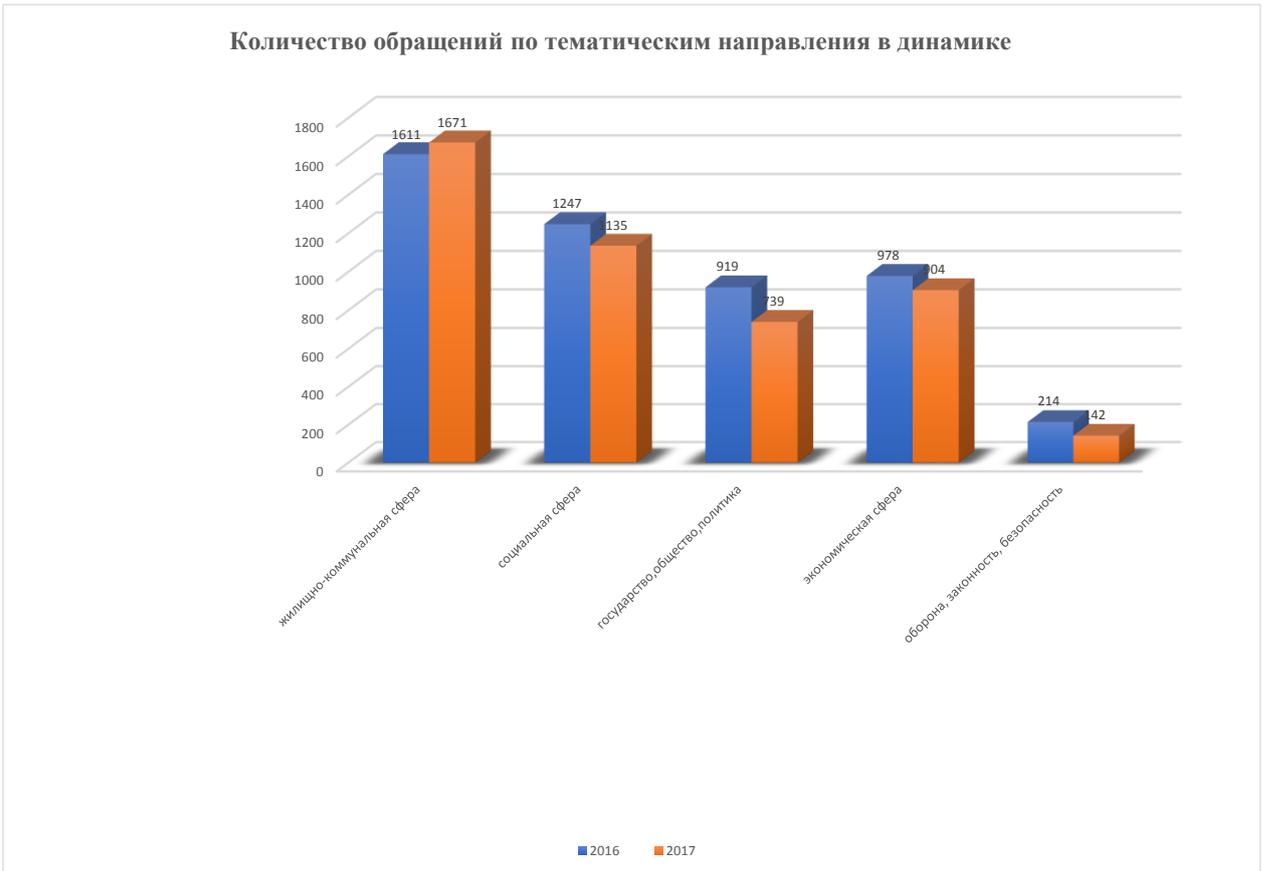


Рисунок В. 4 Количество обращений по сферам деятельности в сравнении

## ПРИЛОЖЕНИЕ Г



Рисунок Г.1 Блок-схема порядка действий при рассмотрении обращений граждан