



СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ-МАХАЛЛИНСКИХ КОМИТЕТАХ

Акмалжон Тешабаевич Исабаев

Заведующий народной приемной Яккасаройского района в городе Ташкент
Республики Узбекистан, независимый соискатель Академии
государственного управления при Президенте Республики Узбекистан
по специальности "конституционное право, административное право,
финансовое и таможенное право."

Теория разделения властей предполагает наличие единого источника власти, каковым является народ, что на государственно-правовом уровне выражается в создании единого государственного механизма реализации его воли с учетом меняющейся политической, экономической, социальной обстановки, исходя из потребностей жизни, общества и граждан¹. Уникальная система общения с людьми позволила гражданам установить прямые отношения с государственными органами. Она распространена как в развитых демократических странах Запада, так и на постсоветском пространстве, а также в мусульманских государствах. Это не случайно, поскольку глобализация и международное право способствуют унификации правовых систем, а международные принципы, среди которых уважение прав и свобод человека, являются обязательными для всех стран мирового сообщества. Большое значение придается праву на обращение в связи с тем, что оно позволяет гражданам участвовать в принятии важных публичных решений, защищать свои права и свободы, контролировать власть от злоупотреблений. В свою очередь обеспечение такого права – это одна из гарантий народного суверенитета и связующее звено между народом и его представителями. Как отмечают многие авторы, исследовавшие данную проблему, «обращения служат проводником обратной связи между государством и обществом и позволяют учитывать чаяния и интересы народа при разработке того или

¹ Латифов А. Парламентский контроль в Узбекистане//Право и политика.2002.- №5.-С.33



иного направления государственной политики»². В то же время, в правовых актах многих государств отсутствует единый подход к регламентации и пониманию данного права. В одних – оно принадлежит только гражданам, в других – всем и каждому. Таким образом, право граждан на обращение – это совокупность правовых норм, на основе которых граждане либо объединение граждан непосредственно или через своих представителей имеют возможность обращаться публично в устной, письменной и электронной формах в соответствующие органы с целью участия в управлении делами государства, а также обеспечения защиты (восстановления) и реализации своих прав и свобод. Этот механизм, который был испытан и усовершенствован за последние годы, был представлен мировому сообществу как одно из достижений в нашей стране на пути к истинной демократии. Президента Республики Узбекистан Шавкат Миромонович Мирзиёев с высокой трибуны Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций заявил, что глобальная цель заключается в укреплении механизмов осуществления народной власти, а не от имени народа, и что виртуальные и общественные приёмные Президента созданы по всей стране. Право на обращение в органы государственной власти, позволяющее гражданам участвовать в управлении государственными делами, обеспечивает реализацию важнейшего конституционного принципа – народовластия, одного из основных политических прав граждан. Право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной и органы местного самоуправления относится к конституционно гарантированным. Обращения граждан в органы местного самоуправления — это предложения, заявления, жалобы, ходатайства граждан, изложенные в устной или письменной форме.

В условиях углубления демократических реформ возрастает роль сходов граждан в системе общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и управления в решении насущных вопросов граждан

² Третьяков И.А. Место конституционного права на обращения в системе основных прав и свобод человека и гражданина // Юрист – Правовед. 2010. № 2. - С. 14 - 18; Подъячев К.В. Модернизация института обращений граждан и возможности повышения эффективности взаимодействия общества и власти в России // Бизнес. Общество. Власть. 2008. - №3. - С. 20 - 27.



на местах. Одной из приоритетных задач в этом процессе стало создание и развитие институтов гражданского общества, выступающих защитниками прав и свобод самых разных слоёв населения, тем самым поддерживая баланс интересов в социуме, а особое внимание в данном направлении было уделено формированию уникальной системы самоуправления - института махалли. Поэтому с первых дней независимости в нашей стране приняты системные и последовательные меры по возрождению и всемерному укреплению этого важнейшего гражданского института, повышению его роли и значения в жизни каждого человека и каждой семьи, в государственном и общественном управлении, в сплочении людей, укреплении правопорядка на местах. В настоящее время на территории республики действует около десяти тысяч сходов граждан. За прошедшие годы накоплен большой опыт работы с махаллинскими комитетами. В 2020 году был издан Указ Президента Узбекистана «О мерах по оздоровлению социально-духовной атмосферы в обществе, дальнейшей поддержке института махалли, а также поднятию на новый уровень системы работы с семьями и женщинами»³. Согласно Указу, в каждую махаллю должна внедриться новая система, разработанная по принципу «Благоустроенная и безопасная махалля». В Узбекистане были приняты меры по созданию организационно-правовых основ деятельности органов самоуправления граждан, в которой приоритетом становится защита демократических ценностей, прав, свобод и законных интересов людей, поддержание баланса интересов в обществе.

Вместе с тем, как представительный и контрольный орган – махалля становится сегодня важным участником преобразований, играет существенную роль в решении общественно значимых задач. С.А. Авакьян пишет: «В содержании права на обращение включается сильный общественно-публичный компонент – оно служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, а

³ Указ Президента Узбекистана «О мерах по оздоровлению социально-духовной атмосферы в обществе, дальнейшей поддержке института махалли, а также поднятию на новый уровень системы работы с семьями и женщинами»



International Conference on Scientific Research in Natural and Social Sciences

Hosted online from New York, USA

Website: econfseries.com

2nd February, 2025

во многих случаях – также и на институты гражданского общества».⁴ Махаллинские комитеты, более чем какие-либо государственные органы, эффективно регулируют проблемы защиты интересов и прав жителей, оказывают содействие в развитии малого предпринимательства и бизнеса, создают общественные фонды помощи и милосердия, оказывают материальную поддержку малоимущим и нуждающимся, проводят большую воспитательную, культурную работу. В соответствии с законом "Об органах самоуправления граждан"⁵ сход граждан посёлка, кишлака, аула и махалли города правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесённый законодательством к ведению органов самоуправления граждан соответственно поселка, кишлака, аула и махалли города. В этой связи необходимо полнее задействовать имеющийся потенциал органов махалли, в особенности её контрольные функции, состоящие, как нам представляется, в обязанности государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции, представлять в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах применительно к исследованию унификация норм института обращений граждан, что в свою очередь предполагает выработку и принятие общих предписаний, регулирующих правоотношения между гражданином и государством в связи с поступлением в публичные властные органы обращений от граждан в новых электронных формах и содержаниях, выявлять их тенденцию и перспективу, делать прогностические оценки, предложения организационного характера по их рассмотрению и нормативно-правового регулирования взаимоотношений участников данного процесса. Местному самоуправлению в первую очередь необходимо больше использовать право самостоятельно решать вопросы, затрагивающие

⁴ Авакьян [2010:695]

⁵(Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1999 г., № 5, ст. 110; 2003 г., № 9-10, ст. 149; Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2004 г., № 37, ст. 408, № 51, ст. 514; 2007 г., № 39, ст. 399; 2008 г., № 16, ст. 117; № 52, ст. 513; 2010 г., № 37, ст. 313)



интересы граждан обращением в государственные органы, общественные объединения, через посредство местного самоуправления. Обращения, как известно, приносят пользу не только для граждан, но и органу власти, для субъекта в целом, указывая на «узкие места» в организации работы, и, тем самым, позволяя найти пути её совершенствования. Высокая скорость и качество разрешения проблем, содержащихся в обращениях, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию напряженности в обществе, повышению авторитета органов власти, а также укреплению их связи с населением. Совершенствование рассмотрений обращений граждан в органах местного самоуправления может достигаться модернизацией института обращений граждан, которая должна проходить в три этапа: на первом – надлежит добиться более внимательного отношения как к устным, так и письменным обращениям, их своевременной регистрации, на втором – тщательного и всестороннего их рассмотрения, эффективного контроля за рассмотрением обращений, на третьем – пересмотра правил делопроизводства, унификации нормативной базы, добиваться прозрачности и гласности всей системы работы с обращениями с использованием современных информационных технологий. На нынешнем этапе относительно эффективно влиять на решения властных факторов через посредство обращений граждан необходимо сочетать обращения с другими формами гражданского участия. Внедрение современных технологий, позволяющих автоматизировать работу с обращениями граждан, даёт возможность повысить производительность труда, в большей части исключить из процесса ручной труд, сократить время рассмотрения обращений граждан, позволяет своевременному формированию отчётов о количестве, тематике, сроках исполнения обращений, на постоянной основе проводить аналитическую работу по изучению характера и результатов рассмотрения обращений граждан.

Важное значение в рассматриваемом нами аспекте права на обращение в органы местного самоуправления, как было отмечено выше, имеет принцип гласности, тщательного, квалифицированного и всестороннего разбирательства каждого обращения, который выражается в прозрачности



International Conference on Scientific Research in Natural and Social Sciences

Hosted online from New York, USA

Website: econfseries.com

2nd February, 2025

всех стадий реализации прав граждан на обращения, а также в обеспечении каждому возможности получения и ознакомления с документами, касающимися его прав и интересов, конечно, кроме случаев, предусмотренных законом. Принцип гласности и осуществления общественного контроля в органах местного самоуправления за рассмотрением обращений граждан имеет конституционное основание и установлен непосредственно в нормах Конституции 2023 г. (ст.34). Принцип гласности и общественного контроля должен охватывать все сферы работы с обращениями граждан, в том числе вопросы, непосредственно не связанные с реализацией прав граждан на обращения, например, представление в СМИ обзора рассмотренных обращений или встреча с представителями СМИ по поводу хода рассмотрения конкретного обращения в соответствующий орган и т.д. Кроме того, принцип гласности может реализовываться путём опубликования некоторых принятых решений по обращениям граждан, что будет содействовать повышению правосознания и осведомлённости населения. С принципом гласности напрямую связан принцип объективности рассмотрения обращения в органах местного самоуправления, когда сведения, высказанные гражданином в устном или письменном обращении, были подвергнуты объективному, непредвзятому анализу на основе которых и должно приниматься решение. Конечно, действенность принципа объективности, гласности и общественного контроля не подразумевает того, что гражданин обязан знать о компетенции того или иного государственного органа, либо должностного лица. Более того, такая обязанность не предусмотрена и в законе. Факт принятия или непринятия обращения не находится в зависимости от принципа подведомственности при подаче обращения, ибо этого принципа должны придерживаться все органы власти, занимающиеся рассмотрением обращений. Эффективность работы с обращениями была бы, конечно, намного выше, если бы они подавались сразу в компетентный орган, а не «передавались по инстанциям»⁶. В этой связи органы местного самоуправления могут рекомендовать обращающимся непосредственную

⁶ См. Бычкова Е.И. Обращения граждан и правотворческая инициатива граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Челябинск., 2011. С. 80



International Conference on Scientific Research in Natural and Social Sciences

Hosted online from New York, USA

Website: econfseries.com

2nd February, 2025

инстанцию, где квалифицированно могут быть рассмотрены вопросы, изложенные в обращении, хотя органам государственной власти нельзя отказать в принятии обращения, если оно подается в некомпетентный орган. Следует рассматривать виды обращений непосредственно в махаллинские комитеты и их значение для решения тех или иных задач как местного, так и республиканского значения. Одним из видов обращений названо предложение – рекомендация заявителя по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах. На наш взгляд, предложения позволяют гражданам реализовать право на участие в управлении делами государства, что является одной из составляющих принципа конституционного строя – народовластия. Как нам представляется, этот вид обращений является своеобразным средством общественного контроля над деятельностью государственного и муниципального аппарата, а также, в идеале, способом оптимизации его деятельности, так как гражданин в своём обращении указывает на определенные проблемы или предлагает пути их решения. Однако махаллинский комитет может не согласиться с предложениями обратившегося. В этом случае он обязан дать мотивированный ответ, а также разъяснить, какие еще есть возможности у гражданина для решения данного вопроса. Представляется, что предложения граждан по повышению эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению деятельности государства и общества в социально-экономической и иных сферах должны быть перенаправлены в соответствующие органы. Однако остается неизученным порядок работы с обращениями граждан, предлагающими способы улучшения работы самих махаллинских органов. Другим видом обращения обозначено заявление – просьба гражданина или иного лица 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



International Conference on Scientific Research in Natural and Social Sciences

Hosted online from New York, USA

Website: econfseries.com

2nd February, 2025

государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Рассмотрение таких обращений включает в себя следующие этапы: «приём и первичную обработку обращений; регистрацию и учёт обращений; принятие организационных решений о порядке рассмотрения обращений; рассмотрение обращений по существу и принятие по ним решений; подготовку и направление ответов на обращения; хранение обращений и материалов по их рассмотрению; личный приём граждан; анализ рассмотрения обращений; контроль за их рассмотрением. Не подлежат проверке неоднократные (повторные) обращения, в которых гражданином не приводятся новые доводы или обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, а также неясного и невразумительного содержания. К таким обращениям относятся также те, ответ на которые не входит в компетенцию махаллинского органа или ответ может нарушить права и свободы других лиц. Однако руководитель махалли обязан разобраться в причинах повторного обращения и принять меры по их устранению. При работе с заявлением выделяется действие, на необходимость совершения которого указывает гражданин. При наличии достаточных оснований для его совершения принимаются меры для удовлетворения заявления. В ответе гражданину сообщается об удовлетворении просьбы или причинах отказа в её удовлетворении. По жалобе проводится проверка обоснованности каждого довода гражданина. По результатам рассмотрения жалобы принимаются необходимые меры для восстановления нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина или разъясняется неправомерность предъявляемых требований (претензий), а также при необходимости порядок обжалования принятого решения. Работа с обращениями граждан в махаллинских комитетах должна, прежде всего, основываться на принципах информационной открытости, а также идти по пути снижения бюрократического подхода к институту обращений. Принцип информационной открытости выражается в гласности и прозрачности всех стадий реализации прав граждан на обращения, обеспечении общественного контроля за рассмотрением обращений, а также в обеспечении возможности получения и ознакомления с документами, которые напрямую касаются



International Conference on Scientific Research in Natural and Social Sciences

Hosted online from New York, USA

Website: econfseries.com

2nd February, 2025

соблюдения прав и интересов гражданина. Принцип информационный открытости пронизывает все сферы работы с обращениями граждан, в том числе в вопросах, непосредственно не связанных с реализацией прав граждан на обращения. Данный принцип может быть реализован путём опубликования отдельных принятых решений по обращениям граждан, что, несомненно, будет способствовать повышению уровня информированности и удовлетворенности деятельностью власти у населения. Другой формой проявления принципа информационной открытости в организации работы с обращениями может стать доведение до сведения граждан графика приёма руководителями органов государственной власти путём размещения соответствующих объявлений на информационных стендах административных органов, а также в СМИ и в сети интернет. В настоящее время результативность деятельности органа государственной власти в работе с обращениями граждан во многом зависит от уровня его технического оснащения и степени автоматизации процессов управления. Совершенствование принципов, нормативно-правовой базы работы с обращениями граждан, а также развитие информационных технологий и кадрового потенциала в органах государственной власти способствуют внедрению новшеств в организацию и технологию работы с обращениями. Компьютерная техника помогает решить обширный круг задач при подготовке документов, а также по организации оперативной и рациональной работы с ними. Здесь, прежде всего, имеется в виду оснащение подразделений, отвечающих за данное направление работы, необходимой современной оргтехникой; использование технологий автоматизированной обработки данных по обращениям граждан, разработка отраслевых прикладных программ, создание информационно-поисковых систем, тематических баз данных; внедрение современных телекоммуникационных технологий (интернет, сотовая связь, электронная почта и т. п.). Автоматизация и информатизация системы документационного обеспечения управления являются механизмами, позволяющими повысить эффективность работы с обращениями граждан в современных условиях. Следует детально и четко регламентировать все формы ответственности за нарушения в рассмотрении



International Conference on Scientific Research in Natural and Social Sciences

Hosted online from New York, USA

Website: econfseries.com

2nd February, 2025

обращений, сочетать дисциплинарную, административную, гражданско-правовую ответственность, необходимо выработать чёткие критерии "контрольности», единые для всех органов власти (отдельно для законодательных органов и органов государственной власти, местных органов самоуправления. Следует закрепить в законе право контролирующих органов привлекать к ответственности должностных лиц в регионах и муниципальных образованиях в случае перманентного уклонения их от рассмотрения контрольных обращений. Своевременное и качественное разрешение проблем, содержащихся в обращениях, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию напряженности в обществе, повышению авторитета органов власти и управления, укреплению их связи с населением.

Таким образом, в целях совершенствования организации работы с обращениями граждан в органы государственной власти необходимо принимать следующие меры: повышать уровень информационной открытости данной работы, идти по пути минимизирования бюрократических подходов, поддерживать нормативно-правовую и методическую базу в актуальном состоянии, активно внедрять в деятельность органов государственной власти современные информационные технологии, а также на постоянной основе осуществлять переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих, отвечающих за работу с обращениями граждан. Совершенствование принципов, нормативно-правовой базы работы с обращениями граждан, а также развитие информационных технологий и кадрового потенциала в органах государственной власти непосредственно влияют внедрению новшеств в организацию и технологию работы с обращениями.