

DOI 10.22394/1818-4049-2018-83-2-35-44

УДК 323.2:352

**А. В. Шуляева****Н. Б. Калугина**

## **Организация работы с обращениями граждан на муниципальном уровне управления**

**В** статье авторами рассматриваются теоретические и практические вопросы организации работы с обращениями граждан как одним из источников информации о социально-экономическом положении различных групп населения в месте их проживания (район, город, село), о настроениях и потребностях людей. Своевременное и качественное разрешение проблем, содержащихся в обращениях, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию напряженности в местном сообществе, повышению авторитета органов власти и управления, укреплению их связи с населением. По мнению авторов, практика работы с обращениями граждан показывает, что местная исполнительная власть остаётся главным гарантом решения проблем жизнедеятельности. На основе анализа деятельности администрации Бикинского муниципального района Хабаровского края в статье рассмотрены основные направления организации работы с обращениями граждан, выявлены проблемы, которые имеют негативное воздействие, и предлагаются пути их решения.

**Ключевые слова:** обращения граждан, администрация Бикинского муниципального района, социальная сфера, Хабаровский край, социальная напряженность, эффективность деятельности органов местного самоуправления.

**В** настоящее время население страны активнее вовлекается в решение социально-экономических и политических вопросов, в связи с чем работа с обращениями граждан обретает статус одного из приоритетных направлений в деятельности органов власти всех уровней. Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления<sup>1</sup>. В Послании Федеральному Собранию в 2016 г. В. В. Путин обратился к чиновникам, призвав «...не прятаться в служебных кабинетах, не бо-

яться диалога с людьми – идти навстречу, честно и открыто разговаривать с людьми, поддерживать их инициативы, особенно когда речь идет о таких вопросах, как благоустройство городов и поселков, сохранение исторического облика и создание современной среды для жизни»<sup>2</sup>.

По мнению авторов, практика работы с обращениями граждан показывает, что исполнительная власть остаётся главным гарантом гражданских прав, к которому обращены надежды подавляющего большинства граждан России. Именно по тому, насколько успешно будут функционировать административно-правовые механизмы реализации и защиты прав

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Собрание законодательства Российской Федерации, № 15, 14 апреля 2014 г.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 01 декабря 2016 г. URL: <http://www.kremlin.ru>

---

**Алефтина Владиславовна Шуляева** – канд. социол. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права, Дальневосточный институт управления – филиал РАНХиГС (680000, Россия, Хабаровск, ул. Муравьева-Амурского, д. 33). E-mail: [aleftina-shulyae@mail.ru](mailto:aleftina-shulyae@mail.ru)

**Наталья Борисовна Калугина** – управляющий делами, Администрация Бикинского муниципального района Хабаровского края (682970, Россия, г. Бикин, пер. Советский, д. 2). E-mail: [kalugina@bikinadm.ru](mailto:kalugina@bikinadm.ru)

граждан, насколько оперативно и эффективно будет реагировать на обращения граждан исполнительная власть, можно судить об эффективности и состоятельности государства в целом. Современные социально-политические процессы мотивируют задачи в направлении повышения уровня доверия к государству, без чего никакое прогрессивное развитие невозможно. Роль института обращений граждан в этой части огромна. По мнению К. В. Подъячева, «... постоянная взаимосвязь власти с гражданами является важным условием для обеспечения эффективной работы органов власти ...» [Подъячев, 2017. С. 68]. Очевидно, что если бы обращений граждан не было, государственному аппарату было бы сложнее собирать информацию о проблемах населения и оперативно на них реагировать. Этот фактор неизменно отмечается специалистами по государственному управлению: «Государство рассматривает обращения граждан как важное средство реализации их конституционного права вскрывать недостатки в деятельности государственного аппарата, отдельных организаций, вносить предложения по совершенствованию их работы, принимать участие в восстановлении нарушенных прав и свобод, а также в обеспечении социальной справедливости» [Вялова, 2014. С. 3]. Однако подобная точка зрения представляется неполной. В институте обращений граждан заложены гораздо большие возможности. В современных условиях в государстве демократическом (или стремящемся стать таковым) они могут стать не только средством правозащиты, но и формой реализации прав граждан на участие в управлении делами государства<sup>3</sup>.

Обращения граждан в органы местного самоуправления выполняют три важнейшие функции. Во-первых, это средство защиты прав граждан, которое проявляется в реакции и принятии соответствующих мер органами местного самоуправления на обращение гражданина. Во-вторых, обращение гражданина – форма реализации конституционного права гражданина на участие в муниципальном управлении.

Посредством обращений гражданин может воздействовать на принятие решений властью. И в-третьих, обращения граждан – это средство обратной связи, выраженная в реакции народа на решения, принимаемые властью.

В целях исполнения поручения Президента Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № Пр-375 «Об обеспечении единообразного учета, систематизации, обобщения и анализа обращений граждан, организаций и общественных объединений» в общероссийском тематическом классификаторе обращений граждан, организаций и общественных объединений распределяются по пяти разделам:

1. Государство, общество, политика.
2. Социальная сфера.
3. Экономика.
4. Оборона, безопасность, законность.
5. Жилищно-коммунальная сфера

[Сборник методических рекомендаций..., 2017. С. 476].

В организации работы с обращениями граждан в Хабаровском крае используется множество нововведений, связанных с развитием информационно-коммуникационных технологий.

С 2013 г. органы местного самоуправления края работают в системе электронного документооборота Правительства края. Модуль «Обращения граждан» позволяет вести электронную регистрацию поступивших обращений, а также автоматически перенаправлять обращения, поступившие в Управление по работе с обращениями граждан Губернатора и Правительства Хабаровского края, в адрес органов местного самоуправления. Жители Хабаровского края могут воспользоваться возможностью направить обращение и проследить ход его исполнения через портал «Открытый регион» [www.open27.ru](http://www.open27.ru), а также оценить работу губернатора, Правительства Хабаровского края и руководителей органов местного самоуправления на сайте [www.golos27.ru](http://www.golos27.ru). В 2016 г. Хабаровский край вошел в пилотный проект по применению системы личного приема на базе специального программного обеспечения в режиме видео-конференцсвязи, видеосвязи, аудиосвязи с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

<sup>3</sup> Лапина И., Соусь С. Как сделать работу с обращениями граждан более эффективной? URL: [http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy\\_paper\\_citizens\\_inquiries\\_bipart.pdf](http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_citizens_inquiries_bipart.pdf)

Деятельность органов местного самоуправления направлена в первую очередь на защиту прав и интересов населения, проживающего на территории муниципального образования. Работа с обращениями граждан в администрации Бикинского муниципального района осуществляется в соответствии с Порядком рассмотрения обращений граждан, утвержденным постановлением администрации Бикинского муниципального района от 20 января 2016 г. № 05. Граждане направляют обращения почтовыми отправлениями, факсимильной связью, по электронной почте, лично обратившись в приемную главы муниципального района (рис. 1).

Граждане активно используют интернет-приемную на официальном сайте

администрации [www.bikinadm.ru](http://www.bikinadm.ru), чтобы обратиться к главе Бикинского муниципального района с заявлением, предложением или жалобой. Ежегодно доля обращений граждан, поступивших через интернет-приемную, растет. В 2015 и 2016 гг. каждое третье обращение в администрацию Бикинского муниципального района было направлено в электронном виде (табл. 1).

Четверть всех обратившихся в администрацию Бикинского муниципального района – представители незащищенных слоев населения – пенсионеры, малообеспеченные граждане, многодетные семьи, безработные, инвалиды, одинокие матери: 2013 г. – 44%, 2014 г. – 16%, 2015 г. – 37,5%, 2016 г. – 24,6%, 2017 г. – 20,5% (рис. 2).

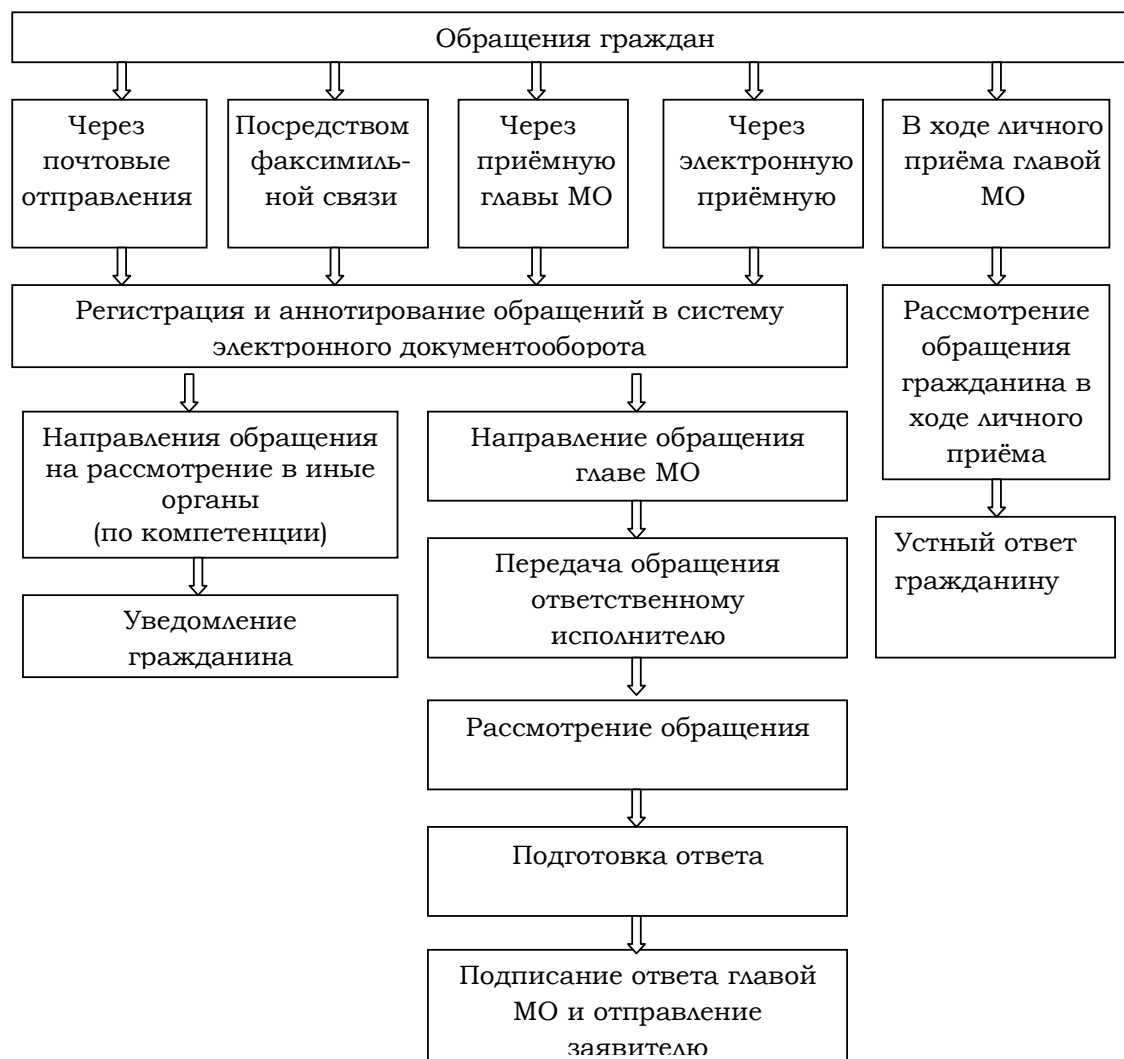


Рис. 1. Блок-схема рассмотрения обращений граждан в администрации Бикинского муниципального района

Таблица 1

**Количество обращений граждан, поступивших в администрацию  
Бикинского муниципального района с 2011 г. по 2016 г.**

Годы	Количество обращений граждан	Количество обращений, направленных через интернет-приемную	Процент обращений, поступивших через интернет-приемную
2011 г.	126	12	9,5%
2012 г.	178	22	12,4%
2013 г.	146	22	15,1%
2014 г.	120	35	29,1%
2015 г.	144	50	34,7%
2016 г.	112	39	34,8%

Источник: составлено автором по материалам текущего делопроизводства администрации Бикинского муниципального района.

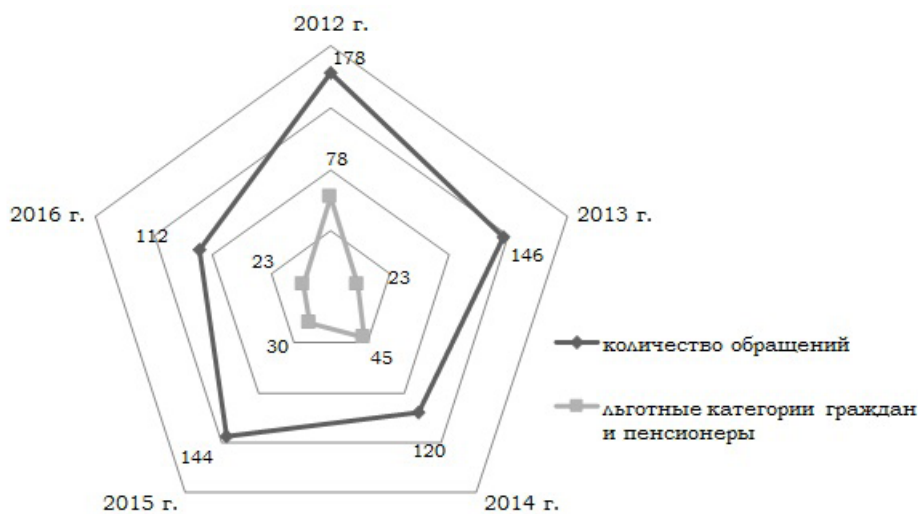


Рис. 2. Количество обращений граждан льготной категории и пенсионеров

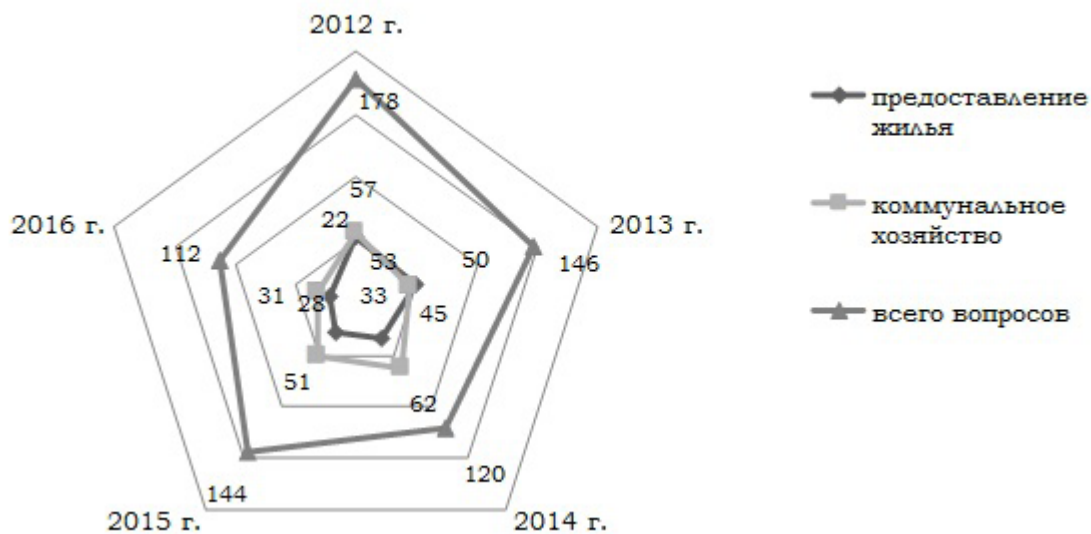


Рис. 3. Количество обращений граждан по вопросам коммунального хозяйства и предоставления жилья

На протяжении 6 лет самыми актуальными остаются вопросы коммунального хозяйства, таких вопросов поступает до 38% в год. На втором месте вопросы предоставления жилья – до 29% обращений в год (рис. 3).

Изношенность труб водопровода и канализационного коллектора, плохое качество водопроводной воды, низкий напор воды в г. Бикине являются причиной большого количества жалоб по вопросам коммунального хозяйства. Острой проблемой остается переселение из ветхого и аварийного жилья в Бикине: в городе 54 многоквартирных дома барачного типа, из которых 26 признаны аварийными. Число обращений по вопросам предоставления жилья резко увеличилось с начала строительства многоквартирного жилого дома в 2012 г. После завершения строительства двух многоквартирных домов по программе переселения из вет-

хого и аварийного жилья в 2014 г., количество обращений по предоставлению жилья снизилось до 22% (рис. 4).

Наряду с вопросами коммунального хозяйства, предоставления благоустроенного жилья, каждый год появляются новые проблемы, которые отражаются в обращениях граждан и требуют решения. Так, в администрацию Бикинского муниципального района поступило 12 жалоб на транспортное обслуживание, несоблюдение автоперевозчиком автобусных маршрутов. Жителей сельских поселений не устраивали графики межпоселенческих перевозок. В результате организации регулярного движения автобусных маршрутов № 1 и № 2 в г. Бикине количество обращений по вопросам транспортного обеспечения снизилось в 3 раза (2011 г. – 12 обращений, 2012 г. – 4 обращения, 2013 г. – 1 обращение, 2014 г. – 2 обращения, 2015 г. – 9 обращений, 2016 г. – 10 обращений).

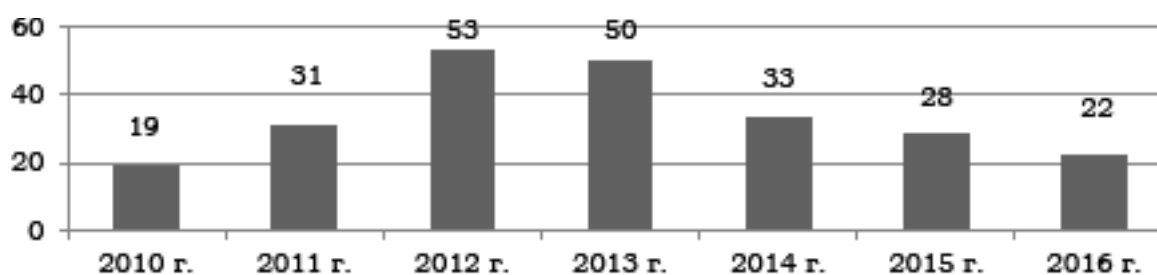


Рис. 4. Количество обращений по вопросу предоставления жилья

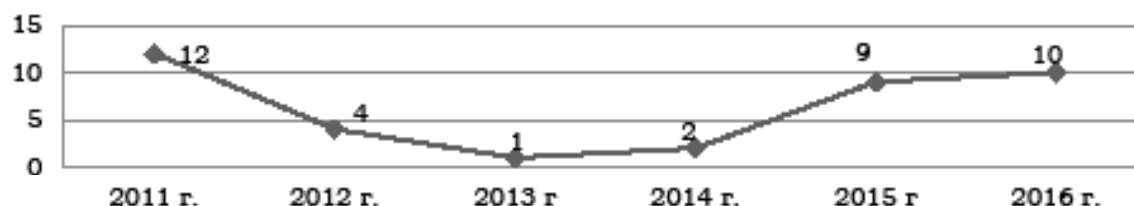


Рис. 5. Количество обращений граждан по вопросам транспортного обслуживания

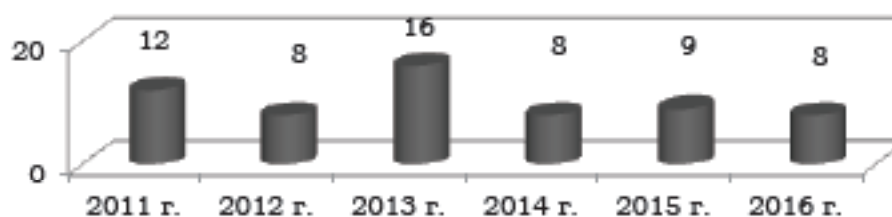


Рис. 6. Количество обращений по вопросам образования

В 2015 г. и 2016 г. произошел рост числа обращений по вопросам транспортного обслуживания населения, который был вызван недовольством жителей сельских поселений сокращением количества перевозок между городом Бикином и селами Пушкино, Лончаково, Покровка (рис. 5).

Администрация Бикинского муниципального района принимает меры по устранению причин, вызывающих рост обращений граждан. Так, большая часть обращений по вопросам образования содержала просьбу об устройстве детей в детский сад. Нехватка мест в детских садах в Бикинском районе оставалась одной из наиболее острых проблем в сфере образования в течение пяти лет

(рис. 6). Для увеличения мест в дошкольных учреждениях образования в г. Бикине построены детские сады на 80 и 115 мест, открыт после капитального ремонта детский сад на 45 мест в Лермонтовском сельском поселении.

Количество коллективных жалоб, направленных жителями домов, улиц, сельских поселений, трудовыми коллективами, составило в 2013 г. – 5,5% обращений, 2014 год – 9,8%, 2015 г. – 8,1%, 2016 г. – 13,4% (рис. 7). Так, в 2014 г. в администрацию поступило 10 коллективных жалоб. Население села Лермонтовка было обеспокоено подготовкой котельной к отопительному сезону. Предпринимателей района взволновало строительство сетевого продуктового гипер-

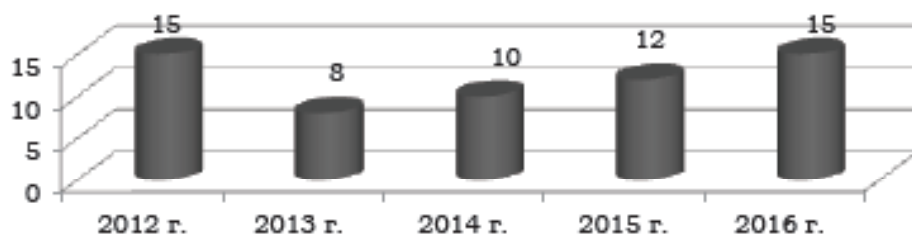


Рис. 7. Количество коллективных обращений граждан

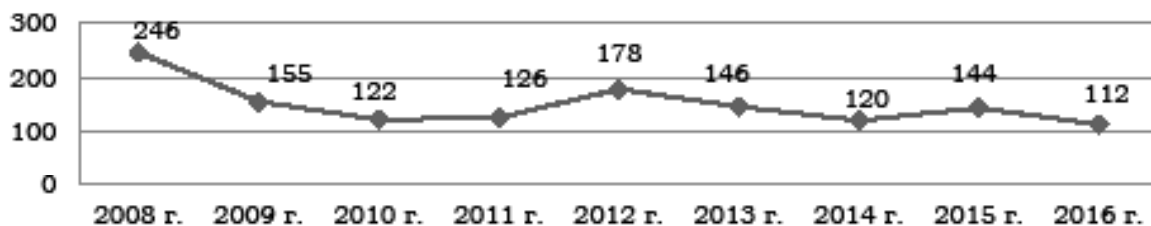


Рис. 8. Количество обращений граждан в администрацию Бикинского муниципального района

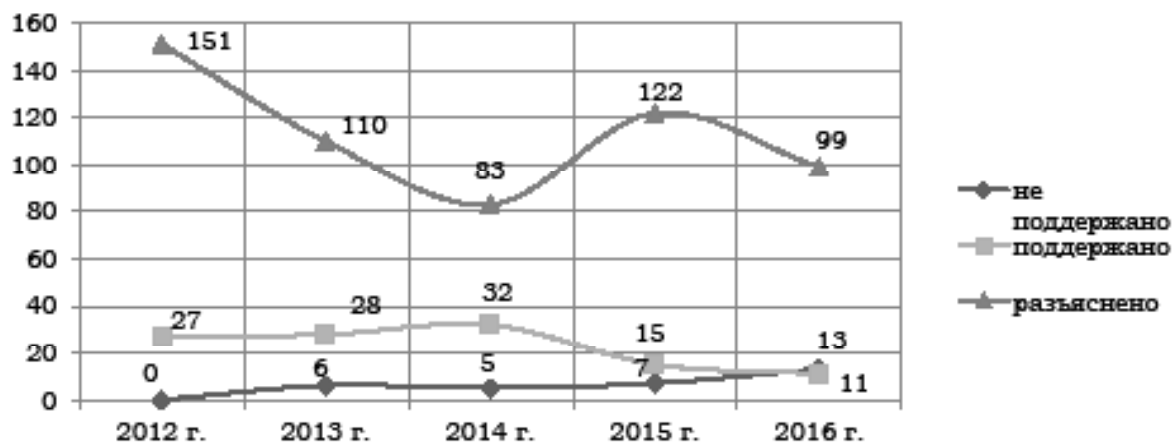


Рис. 9. Результат рассмотрения обращений граждан, поступивших в администрацию Бикинского муниципального района

маркета в г. Бикине. Жители г. Бикина и Лермонтовского сельского поселения, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации, вызванной подтоплением паводковыми водами личных подсобных хозяйств, обратились в администрацию Бикинского муниципального района с просьбой о включении заявителей в список на получение материальной помощи. В 2016 г. поступило 15 коллективных обращений, среди них обращение жителей г. Бикина о порывах труб городской канализации. Деятельность организации ООО «Эко» по сбору бытовых отходов и высокие цены на услуги в г. Бикине стали причиной обращений граждан. Общее количество обращений граждан варьируется от 246 обращений в 2008 г. до 112 в 2016 г. (рис. 8).

Рост числа обращений с 246 в 2008 г. до 178 в 2012 г. можно объяснить вступлением в должность главы Бикинского муниципального района и главы городского поселения «Город Бикин». Жители района после выборов новых руководителей стали чаще обращаться в органы местного самоуправления для решения различных вопросов, которые пытались решить с прежним руководством.

Результатом рассмотрения обращения является одно из следующих решений:

1) «поддержано»: предложение признано целесообразным, заявление или жалоба – обоснованными;

2) «не поддержано»: предложение признано нецелесообразным, заявление или жалоба – необоснованными и не подлежащими удовлетворению;

3) «разъяснено»: по результатам рассмотрения предложения, заявления или жалобы заявитель проинформирован о порядке их реализации.

Положительное решение вопросов в администрации Бикинского муниципального района составляет от 10% до 27% в год (рис. 9).

Не поддерживаются органами местного самоуправления обращения с целью получения денежных выплат, льгот, наград, жилья, на которые обратившиеся в соответствии с законодательством не имеют право. Таких обращений поступает в администрацию Бикинского муниципального района до 10% в год.

Анализ работы с обращениями граждан позволяет выявить ряд причин, порождающих жалобы граждан в органы местного самоуправления. Основными причинами являются не нарушение законных прав и интересов граждан, а недостаточная информированность жителей о деятельности органов местного самоуправления, а также низкая правовая грамотность заявителей. Большая часть граждан обращается в администрацию Бикинского муниципального района с целью правового консультирования и получения информации по интересующим их вопросам. Ежегодно количество разъяснений, которые направляет администрация Бикинского муниципального района гражданам в ответ на их обращения, составляет от 69% до 88%.

В целях снижения количества обращений граждан и информирования населения о деятельности органов местного самоуправления администрацией Бикинского муниципального района проводится информационная работа с населением. Основу информационной деятельности администрации Бикинского муниципального района составляют официальный сайт администрации, публикации в средствах массовой информации (далее – СМИ), проведение информационных встреч с населением, личных приёмов, обсуждение социально-значимых вопросов местного значения на заседаниях коллегии, на заседаниях Общественного совета. Данные формы работы позволяют обеспечить доступ населения к информации о деятельности органов местного самоуправления, вовлечь население в осуществление местного самоуправления, а также осуществлять общественный контроль за деятельностью органов местного самоуправления (табл. 2).

Активная информационная деятельность администрации Бикинского муниципального района позволила снизить количество обращений жителей Бикинского района на 22% в администрацию Бикинского муниципального района (рис. 8), и на 19% в Правительство Хабаровского края.

Разработка органами местного самоуправления комплексного плана мероприятий, направленных на устранение причин

Таблица 2

**Результаты информационной деятельности администрации Бикинского муниципального района за 2012 – 2016 гг.**

Показатели	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Количество опубликованных материалов в СМИ	60	61	67	69	72
Количество опубликованных нормативно-правовых актов	122	152	177	148	220
Количество заседаний коллегии	11	11	11	11	10
Количество вопросов, рассмотренных на коллегиях	22	22	22	22	21
Количество информационных встреч	54	41	31	37	64
Количество вопросов, поступивших во время проведения информационных встреч	573	313	327	260	139
Охват населения во время проведения информационных встреч	1378	1284	1030	1253	1668
Количество материалов, размещенных на сайте администрации	565	784	896	1130	1510
Количество посещений сайта администрации	69131	70104	70698	71374	71653

*Источник: составлено автором по материалам текущего делопроизводства администрации Бикинского муниципального района*

и условий, способствующих повышенной активности обращений жителей района по наиболее актуальным вопросам, позволит снизить количество обращений граждан. В план мероприятий рекомендуется включить:

1. Мероприятия по информированию населения о деятельности органов местного самоуправления:

1.1 Проведение информационных встреч.

1.2 Организация выездных приемов граждан в сельских поселениях.

1.3 Опубликование информации о деятельности органов местного самоуправления в СМИ.

1.4 Размещение информации о направлениях работы администрации на официальном интернет-сайте.

1.5 Проведение общественных обсуждений государственных и муниципальных программ.

1.6 Обсуждение направлений социально-экономического развития муниципального района с участием общественности, членов Общественного совета.

2. Рассмотрение обращений с участием авторов обращений.

3. Проведение проверки качества ра-

боты с обращениями граждан путем получения мотивированного мнения автора обращения по результату принятых органами местного самоуправления мер.

4. Обеспечение функционирования в постоянном режиме программного комплекса для организации личного приема жителей муниципального района в режиме видео-конференцсвязи, аудиосвязи.

5. Вовлечение населения в решение вопросов местного значения через организацию территориального общественного самоуправления и участие в программе поддержки местных инициатив.

Реализация вышеуказанного плана мероприятий позволит повысить открытость органов местного самоуправления, социальную активность населения, а также эффективно вести диалог между органами местного самоуправления и гражданами с целью совместного решения проблем территории, что будет способствовать поддержанию общественной стабильности на территории, созданию позитивного имиджа органов местного самоуправления, формированию доверия населения к местной власти.

Проведенный анализ деятельности отдельно взятого муниципального образо-



вания по вопросу организации работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления наглядно определяет проблемы многих муниципальных образований на территории России. Авторы статьи попытались предложить пути решения этих проблем, которые возможно применить в деятельности органов местного самоуправления, в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах исполнительной власти Российской Федерации.

#### Список литературы:

1. Подъячев К. В. Обращения граждан во власть: функциональные особенности // Политические исследования. М.: ВШЭ, 2017. С. 68–80.

2. Вялова А. М. Порядок работы с обращениями граждан. М.: МЦФЭР, 2014. С. 3.

3. Сборник методических рекомендаций и документов по работе с обращениями и запросами российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, в приемных Президента Российской Федерации, в государственных органах и органах местного самоуправления, госу-

дарственных и муниципальных учреждениях и иных организациях, на которые возложено осуществление публично значимых функций. Москва, 2017. С. 635.

4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. № 19. Ст. 2060.

5. Материалы коллегии при главе Бикинского муниципального района за 2013, 2014, 2015, 2016 гг.

6. Положение о порядке рассмотрения обращений граждан, поступивших в администрацию Бикинского муниципального района : постановление администрации Бикинского муниципального района от 20 января 2016 г. № 05.

7. Markovets O., Dumanskyi N. The structure of the system of processing citizens' appeals // ECONTECHMOD. AN INTERNATIONAL QUARTERLY JOURNAL. 2017, vol. 6, no. 2. pp. 33–38.

8. Pelivanova N., Ristovska M. ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE-LEGAL PROTECTION OF THE CITIZENS OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA // SEE Law Journal, vol. 1, no. 1, pp. 65–72.

#### Библиографическое описание статьи

Шуляева. А. В., Калугина Н. Б. Организация работы с обращениями граждан на муниципальном уровне управления // Власть и управление на Востоке России. 2018. № 2 (83). С. 35–44. DOI 10.22394/1818-4049-2018-83-2-35-44

**Aleftina V. Shulyaeva** – Candidate of Sociological Sciences, associate professor of the chair of state and municipal administration and service law, Far Eastern Institute of Management – branch RANEPА (33, Str. Muravyev-Amurskiy, Khabarovsk, 680000, Russian Federation). E-mail: aleftina-shulyae@mail.ru

**Natal'ya B. Kalugina** – manager of the affairs of the administration of the Bikinsky municipal district of the Khabarovsk region (2, Str. Sovetskiy lane, Bikin, 682970, Russian Federation). E-mail: kalugina@bikinadm.ru

### Organization of work with the citizen' appeals at the municipal level of management

*In the article the authors consider theoretical and practical problems of organization of work with the citizens' appeals as one of the sources of information on the socio-economic status of different groups of people in their place of residence (district, city, village), people's moods and needs. Timely and qualitative resolution of the problems contained in appeals contributes significantly to meeting the needs and demands of citizens, relieving tension in the local community, increasing the authority of government and government, and strengthening their connection with the population. In the opinion of the authors, the practice of working with citizens' appeals shows that the local executive power remains the main guarantor of the solution of problems of life activity. Based on the analysis of the activities of the administration of*

the Bikin municipal district of the Khabarovsk region, the article analyzes the main directions of organization of work with citizens' appeals, identifies problems that have a negative impact and suggests ways of solving them.

**Keywords:** citizens' appeals, administration of the Bikin municipal district, social sphere, the Khabarovsk region, social tension, effectiveness of the local self-government bodies.

### References:

1. Pod'yachev K. V. *Obrashcheniya grazhdan vo vlast': funktsional'nye osobennosti* [Appeals of Citizens to Power: Functional Features] // *Politicheskie issledovaniya* [Political Studies]. M.: VSHEH, 2017, p. 68–80.
2. Vyalova L. M. *Poryadok raboty s obrashcheniyami grazhdan* [The procedure for dealing with citizen appeals]. M.: MCFEHR, 2014, p. 3.
3. *Sbornik metodicheskikh rekomendacij i dokumentov po rabote s obrashcheniyami i zaprosami rossijskikh i inostrannykh grazhdan, lic bez grazhdanstva, ob'edinenij grazhdan, v tom chisle yuridicheskikh lic, v priemnykh Prezidenta Rossijskoj Federacii, v gosudarstvennykh organah i organah mestnogo samoupravleniya, gosudarstvennykh i municipal'nykh uchrezhdeniyah i inyh organizacijah, na kotorye vozložheno osushchestvlenie publichno znachimykh funkcij*. Moskva, 2017, p. 635.
4. *O poryadke rassmotreniya obrashchenij grazhdan Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon ot 02.05.2006 g. № 59-FZ (v red. Ot 27.11.2017)* // *Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii* 2006 g., no. 19, art. 2060.
5. *Materialy kollegii pri glave Bikinskogo municipal'nogo rajona za 2013, 2014, 2015, 2016 years*.
6. *Polozhenie o poryadke rassmotreniya obrashchenij grazhdan, postupivshih v administraciyu Bikinskogo municipal'nogo rajona : postanovlenie administracii Bikinskogo municipal'nogo rajona ot 20.01.2016*, no. 05.
7. Markovets O., Dumanskyi N. *The structure of the system of processing citizens' appeals* // *ECONTECHMOD. AN INTERNATIONAL QUARTERLY JOURNAL*, 2017, vol. 6, no. 2, pp. 33–38.
8. Pelivanova N., Ristovska M. *ORGANIZATION OF ADMINISTRATIVE-LEGAL PROTECTION OF THE CITIZENS OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA* // *SEE Law Journal*, vol. 1, no. 1, pp. 65–72.

### Reference to the article

Shulyaeva A. V., Kalugina N. B. Organization of work with the citizen' appeals at the municipal level of management // *Power and Administration in the East of Russia*. 2018. No. 2 (83). Pp. 35–44. DOI 10.22394/1818-4049-2018-83-2-35-44