

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ.  
ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

---

УДК 321.7

**Н.А. Богатырёва**

**N.A. Bogatyreva**

Пермский национальный исследовательский  
политехнический университет

Perm National Research Polytechnic University

**ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ  
ГРАЖДАН В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ ГОРОДА ПЕРМИ)**

**MAIN TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE  
OF CITIZENS ' APPEALS TO THE BODIES OF LOCAL  
SELF-GOVERNMENT (ON THE EXAMPLE OF THE PERM  
CITY ADMINISTRATION)**

Проанализированы тенденции развития, особенности организации института обращений граждан в органы местного самоуправления в период с 2012 по 2016 гг. Изучена тематика обращений, сформулированы выводы о наиболее существенных проблемах населения муниципального образования. Сделаны выводы о развитии новых форм обращений граждан при помощи интернет-технологий и разработаны рекомендации по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления по работе с обращениями граждан.

**Ключевые слова:** обращения граждан, взаимодействие органов местного самоуправления и населения, население, обращение, гражданин, органы местного самоуправления.

The article analyzes the development trends, especially the organization of work of the Institute of citizens' appeals to the bodies of local self-government in the period from 2012 to 2016 it analyses the topics of addresses and conclusions on the most significant issues for the population of the municipality. The conclusions about the development of new forms of citizens using Internet technologies and developed recommendations for improving the activity of local authorities on work with references of citizens.

**Keywords:** treatment of citizens, cooperation of local authorities and the population, the population, the treatment, the citizen, local government.

Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1].

Обращение гражданина – это направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Право на обращение является абсолютным, неограниченными, неотчуждаемым правом гражданина РФ. Обращения граждан являются одним из источников информации для органов муниципальной власти о социально-экономическом положении различных групп населения.

В настоящее время правовой основой для работы с обращениями граждан является Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 59-ФЗ) [2], однако это не единственный нормативно-правовой акт, регламентирующий данный вид деятельности. Работа с обращениями граждан строится на основании федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативно-правовых актов органов государственной власти Пермского края, Устава г. Перми, решений Пермской городской думы, документов нормативного и ненормативного характера администрации г. Перми.

В каждом муниципальном образовании принимаются регламенты по работе с обращениями граждан. В Перми существует определенная совокупность актов, в том числе регламент работы по рассмотрению обращений граждан в администрации г. Перми, утвержденный Постановлением администрации г. Перми № 260 от 06.06.2011 г. [3].

Органы местного самоуправления в соответствии с нормативно-правовыми актами обязаны рассматривать обращения и заявления граждан, предприятий и организаций, принимать в связи с ними меры в пределах своей компетенции.

В администрации г. Перми работу с обращениями граждан осуществляет Отдел по работе с обращениями граждан. Он является функциональным подразделением администрации Перми, осуществляет работу по рассмотрению и разрешению обращений граждан к главе администрации и его заместителям, координирует деятельность функциональных и территориальных органов, функциональных подразделений администрации по обращениям граждан. Основной целью деятельности отдела является организация работы по обеспечению своевременного, объективного, качественного рассмотрения обращений граждан, поступающих в администрацию г. Перми [4].

Таблица 1

Обращения, поступившие в Отдел по работе с обращениями граждан администрации города Перми за период с 2012 по 2016 гг. [5]

Параметр	1-я пол. 2016 г.	2-я пол. 2015 г.	1-я пол. 2015 г.	2-я пол. 2014 г.	1-я пол. 2014 г.	2-я пол. 2013 г.	1-я пол. 2013 г.	2-я пол. 2012 г.	1-я пол. 2012 г.
Общее число обращений	6156	5733	5296	5907	6511	6609	4936	–	4508
Кол-во письменных обращений	6021	5598	5197	5786	6357	6402	4772	–	4275
Кол-во устных обращений	135	135	99	121	154	207	164	–	233
Кол-во коллективных обращений	507	311	266	301	222	191	–	–	182
Кол-во открытых встреч (К – взятых на контроль)	359 К 32	648 К 73	1162 К 124	763 К 55	1514 К 170	–	–	–	–
Кол-во обращений Президенту РФ	255	199	170	66	98	–	–	–	–
Кол-во обращений, поступивших повторно	40	–	55	–	111	–	–	–	–
Отказано в удовлетворении обращений на законных основаниях	2	11	17	18	11	–	11	–	–

Анализ динамики количества обращения граждан (табл. 1) показал их существенное увеличение за первую половину 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. (увеличение на 860 фактов обращений). При этом значительно увеличилось количество коллективных обращений граждан. Вместе с тем большое количество обращений граждан Президенту РФ, направленных в администрацию г. Перми, свидетельствует о крайне низком уровне правовой грамотности населения. Прослеживается также снижение обращений на открытых встречах глав районов с населением и количества вопросов, взятых на контроль. Стоит обратить внимание на обращения граждан, которым отказано в удовлетворении обращения на законной основе: их число сократилось. Это является следствием того, что при подаче обращения через интернет-ресурсы гражданина предупреждают о том, что в соответствии с ФЗ № 59:

– обращения, поступившие по информационным системам общего пользования, принимаются к рассмотрению, только если они содержат фамилию

гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;

– ответ на обращение, поступившее по информационным системам общего пользования, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении;

– в случае если в обращении не указаны фамилия заявителя и почтовый адрес для направления ответа, но в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение направляется для рассмотрения в государственный орган в соответствии с его компетенцией, но при этом письменный ответ на обращение не дается;

– обращения, содержащие оскорбления и угрозы, не рассматриваются [6].

Таблица 2

Основные категории граждан, обратившихся в администрацию г. Перми за период с 2013 по 2016 гг. [5]

Категории заявителей	1-я пол. 2016 г.	2-я пол. 2015 г.	1-я пол. 2015 г.	2-я пол. 2014 г.	1-я пол. 2014 г.	2-я пол. 2013 г.	1-я пол. 2013 г.
Рабочие, служащие, студенты (учащиеся), домохозяйки, научная и творческая интеллигенция	5743	5065	5043	5675	6324	4672	4774
Пенсионеры, ветеран труда	153	76	61	64	73	46	51
Многодетные семьи, многодетные матери, одинокие матери	91	93	40	85	18	17	21
Инвалиды общего заболевания	105	83	70	29	44	46	28
Предприниматели	23	16	8	0	12	12	4

Анализ социального состава обращающихся (табл. 2) демонстрирует существенное увеличение среди всех основных категорий пенсионеров (в 2,5 раза), многодетных семей, многодетных матерей, одиноких матерей (более чем в 2 раза), инвалидов (в 1,5 раза), предпринимателей (в 2,8 раза). Эти данные свидетельствуют о существенных проблемах, связанных с жизнеобеспечением этих социальных групп.

Вместе с тем выявляется тенденция снижения повторно поступивших обращений. Это свидетельствует о качественной деятельности Отдела по работе с обращениями граждан, который обрабатывает каждое заявление, (большинство подготовленных ответов содержат полную информацию по существу поставленных в обращениях вопросов заявителю, разъясняется результат в полной мере). Анализ ответов на обращения граждан показал, что большинство из них содержат полную информацию по существу поставленных в обращениях вопросов, что положительно сказалось на снижении количества повторных обращений.

Анализ тематики обращений граждан (табл. 3) свидетельствует об увеличении количества обращений жителей г. Перми по вопросам благоустройства территорий, работы транспорта, по жилищным и земельным вопросам.

Таблица 3

## Основные темы обращений граждан [5]

Темы	1-я пол. 2016 г.	2-я пол. 2015 г.	1-я пол. 2015 г.	2-я пол. 2014 г.	1-я пол. 2014 г.	2-я пол. 2013 г.	1-я пол. 2013 г.	1-я пол. 2012 г.
Вопросы коммунального хозяйства (оплата жилищно-коммунальных услуг, ремонт жилья, электроснабжение, освещение и др.)	833	1736	1046	1329	891	1439	846	858
Вопросы благоустройства (в том числе строительство и ремонт дорог)	1412	1022	934	1027	1204	1269	515	1152
Вопросы транспорта (в том числе установка остановочных комплексов, открытие новых маршрутов, культура обслуживания населения)	1147	835	975	770	747	524	315	311
Вопросы социальной сферы (образование, здравоохранение, социальная защита, физкультура и спорт, культура)	564	585	502	465	567	814	814	437
Жилищные вопросы (расселение из аварийного жилья, улучшение жилищных условий, выдача сертификатов и др.)	747	580	682	1316	1968	1351	631	687
Вопросы торговли, общественного питания и бытового обслуживания	175	404	160	770	160	183	175	131
Вопросы строительства и градостроительства	–	362	535	495	285	312	248	213
Земельные вопросы	271	176	177	385	126	324	304	264
Вопросы безопасности, законности и правопорядка	86	88	88	85	85	101	70	81

Одной из причин увеличения количества обращений по вопросам благоустройства территорий является возможность осуществления ремонта придомового проезда путем участия жителей в реализации общегородских программ в рамках Постановления администрации г. Перми № 511 от 31.08.2012 г.

«Об утверждении порядка предоставления субсидий на благоустройство придомовых территорий многоквартирных домов города Перми» [7], в котором предусмотрены расходы, в том числе на ремонт асфальтового покрытия придомовых проездов. Данная субсидия предоставляется на безвозвратной и безвозмездной основе.

Для получения субсидии на ремонт собственникам помещений многоквартирного дома (их представителю) необходимо прежде всего обратиться к депутату для согласования заявки на предоставление субсидии, а затем согласованную заявку с приложением установленного вышеуказанным постановлением пакета документов направить в администрацию. Таким образом, собственники жилья получили возможность обеспечивать ремонт придомовых территорий за счет муниципального бюджета.

Обратная связь с населением осуществляется с помощью личных приемов руководителей администрации г. Перми в соответствии с утвержденными графиками, а также с помощью прямых телефонных линий, актуализации информации по особо значимым проблемам на официальном сайте администрации г. Перми, оперативного канала связи со специалистами районных администраций в сфере благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства – интерактивный ресурс «Решаем вместе» (<http://www.gorodperm.ru/social/reportproblem>).

В настоящее время происходит значительная активизация использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных и муниципальных органов, которая преследует две основные задачи. Во-первых, властные институты должны стать более демократичными, информационно открытыми, прозрачными для населения. Речь идет о создании единой высокоинтегрированной системы управления деятельностью органов власти в масштабах всей страны. Производится создание массивов с информацией государственных и муниципальных органов. Создаются сайты органов власти в Интернете, цель которых – наладить более продуктивный диалог с обществом. Во-вторых, за счет использования новых информационных технологий появляется возможность повысить эффективность деятельности самих структур власти [8].

Существенной тенденцией развития института обращений граждан в городе Перми стало развитие системы электронных обращений.

Рост подключений к сети Интернет (рис. 1) обеспечил возможность гражданам активно использовать систему электронных обращений в органы государственного и муниципального управления. Жители г. Перми активно используют возможности информационных систем общего пользования при направлении обращений: каждое второе обращение поступило посредством сети Интернет [9]. Использование Интернета является фактором повышения эффективности работы политических субъектов за счет возможностей, которые появляются при переносе сюда части организационной активности [10].

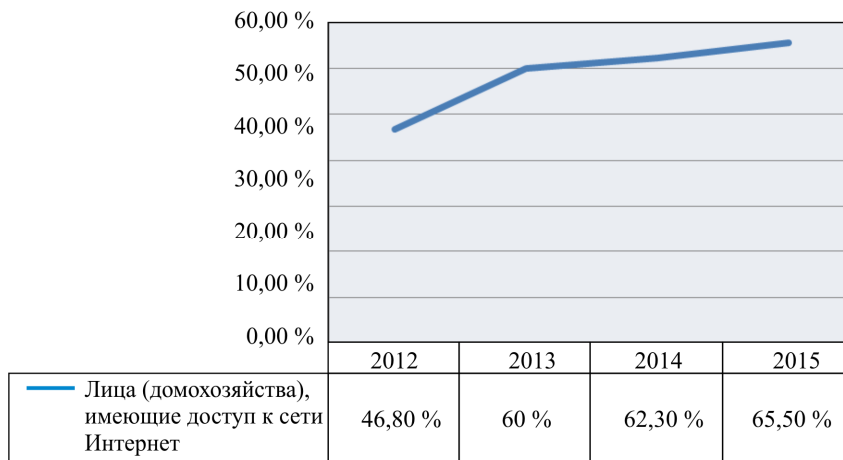


Рис. 1. Лица (домохозяйства), имеющие доступ к сети Интернет [11]

В соответствии с Федеральным законом № 8-ФЗ от 9.02.2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [12], Уставом г. Перми в целях реализации прав граждан и юридических лиц на доступ к информации о деятельности территориальных органов администрации г. Перми, создания механизмов взаимодействия с гражданами и гражданским обществом создан интернет-сайт территориальных органов администрации г. Перми [13].

Граждане для подачи обращений используют интернет-приемную администрации г. Перми, сайт главы города, сайт Пермской городской думы.

В Отделе по работе с обращениями граждан администрации г. Перми ведется постоянная работа по усовершенствованию связи с населением. Разрабатываются новые интернет-площадки для связи между населением и органами местного самоуправления. Одной из таких разработок стал интерактивный ресурс «Решаем вместе», созданный в соответствии с Постановлением администрации г. Перми № 124 от 12.03.2015 г. «Об утверждении порядка размещения и рассмотрения сообщений, поступающих на интерактивный ресурс “Решаем вместе” на официальном интернет-сайте администрации города Перми» [14].

Ресурс «Решаем вместе» предоставляет возможность жителям города обратиться с жалобой, просьбой или предложениями в администрацию города Перми.

Цель проекта – дать жителям г. Перми возможность участвовать в управлении городом, контролировать своевременность и качество проводимых работ на объектах городского хозяйства.

На данный момент работа осуществляется по направлениям в сфере благоустройства и жилищно-коммунального хозяйства.

Возможности ресурса позволяют создавать заявки как авторизованным, так и не зарегистрированным в системе пользователями.

Оставив заявку, горожане имеют возможность получить ответ на вопрос в течение 15 календарных дней. Заявка будет закрыта только после выполнения работ по ней.

Всего за период существования ресурса «Решаем вместе» с 11.01.2015 г. по настоящее время поступило 5041 заявки. На все обращения даны ответы горожанам: сообщено о полном решении проблемы, стадии исполнения вопроса или даны разъяснения по нему. Уровень популярности данной формы обращений демонстрирует следующая тенденция: в общем количестве обращений, поступивших в Отдел по работе с обращениями граждан администрации г. Перми за первое полугодие 2015 г., 28 % поступило через интерактивный ресурс «Решаем вместе» (рис. 2).

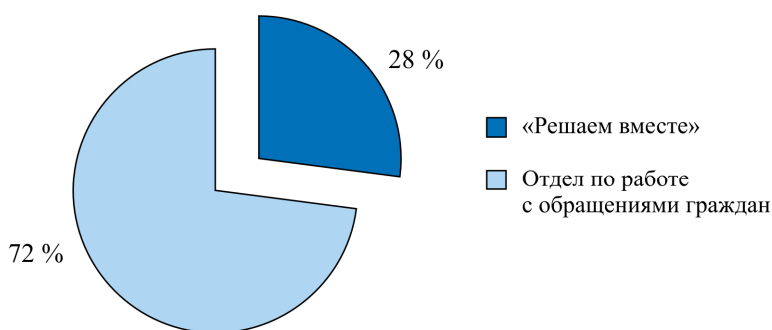


Рис. 2. Статистика заявок

Важной тенденцией развития института обращений граждан в г. Перми является совершенствование непосредственной работы с обращениями граждан. В целях повышения эффективности работы с обращениями граждан, направленной на повышение уровня удовлетворенности заявителей результатами рассмотрения обращений и принятыми мерами в администрации г. Перми, специалисты подразделений администрации г. Перми используют возможность выезда на место совместно с заявителями, к рассмотрению обращений при необходимости привлекаются надзорные органы и организации.

В самой администрации проводят обучающие семинары для специалистов, ответственных за подготовку ответов на обращения граждан, осуществляется консультирование специалистов, по итогам работы за каждый месяц проводится мониторинг рассмотрения обращений граждан, организован текущий контроль за сроками рассмотрения и качеством ответов на обращения граждан.

Одним из необходимых условий развития демократического гражданского общества в нашей стране является всестороннее развитие гражданской правотворческой инициативы населения, поскольку именно данный институт – одна из важнейших форм непосредственного выражения народом своей



власти наряду с референдумом и выборами. Обращения граждан являются одним из источников информации о социально-экономическом положении различных групп населения или их месте проживания (район, город, село), настроениях и потребностях [15].

Таким образом, анализ института обращений граждан в г. Перми позволил выявить ряд ключевых тенденций. Во-первых, постоянное увеличение количества обращений граждан и прежде всего по наиболее проблемным вопросам, связанным со сферой благоустройства и состоянием дорог в муниципальном образовании свидетельствует о наличии существенных проблем и недостаточном внимании муниципальных властей к их решению. Во-вторых, значительное количество обращений, направленных в администрацию г. Перми, но адресованных Президенту РФ, говорит о низком уровне правовой грамотности населения. В-третьих, в качестве положительной тенденции следует отметить активное использование гражданами и органами местного самоуправления новых технологий работы с обращениями – электронных ресурсов, что позволяет как упростить процедуру подачи обращения, так и сократить время его рассмотрения и ускорить процесс решения вопросов, послуживших причиной обращения.

В качестве рекомендаций по повышению эффективности работы с обращениями граждан мы предлагаем следующее. Во-первых, администрации районов г. Перми должны активизировать взаимодействие с населением, чтобы проблемы, послужившие причиной обращения в органы местного самоуправления, решались непосредственно на месте. Во-вторых, должна быть продолжена тенденция внедрения новых технологий в систему обращений граждан, но при этом необходимо активизировать информационное обеспечение данного процесса с целью повышения политической грамотности населения. В-третьих, совокупность информации, содержащейся в обращениях граждан, должна использоваться как управленческая информация при разработке и принятии управленческих решений на муниципальном уровне.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=2875#0> (дата обращения: 18.05.2016).

2. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.). – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=188358#0> (дата обращения: 18.05.2016).

3. Об утверждении регламента работы по рассмотрению обращений граждан в администрацию города Перми [Электронный ресурс]: Постановление № 260 от 06.06.2011 г. – URL: <http://www.gorodperm.ru/structure/form/orgotdel> (дата обращения: 11.05.2016).

4. Обзор обращений граждан о результатах рассмотрения обращений, поступивших в Отдел по работе с обращениями граждан администрации города Перми в 1-м квартале 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gorodperm.ru/structure/form/orgotdel> (дата обращения: 30.04.2016).

5. Обзор обращений граждан о результатах рассмотрения обращений, поступивших в Отдел по работе с обращениями граждан администрации города Перми в период с 1-го полугодия 2012 г. по 2-й квартал 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gorodperm.ru/structure/form/orgotdel> (дата обращения: 30.04.2016).

6. Порядок рассмотрения обращений и приема граждан [Электронный ресурс]. – URL: <http://admin.permkrai.ru/reception> (дата обращения: 29.09.2016).

7. Об утверждении порядка предоставления субсидий на благоустройство придомовых территорий многоквартирных домов города Перми: Постановление администрации города Перми № 511 от 31.08.2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Петрик А.С. Информационное воздействие органов местной власти и населения // Ученые записки Рос. гос. соц. ун-та. – 2008. – № 4. – С. 51–56.

9. Обзор обращений граждан о результатах рассмотрения обращений, поступивших в Отдел по работе с обращениями граждан администрации города Перми в 4-м квартале 2015 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gorodperm.ru/structure/form/orgotdel> (дата обращения: 30.04.2016).

10. Соколов А.В., Маклашин И.С. Особенности интернет-пространства как площадка взаимодействия // Власть. – 2003. – № 12. – С. 60–62.

11. Лица (домохозяйства), имеющие доступ к сети Интернет [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/DBInet.cgi> (дата обращения: 18.06.2016).

12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: Федеральный закон № 8-ФЗ от 09.02.2009 г. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=201041#0> (дата обращения: 30.04.2016).

13. Устав города Перми [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gorodperm.ru/structure/documents/ustav> (дата обращения: 30.04.2016).

14. Об утверждении порядка размещения и рассмотрения сообщений, поступающих на интерактивный ресурс «Решаем вместе» на официальном интернет-сайте администрации города Перми [Электронный ресурс]: Поста-

новление администрации города Перми № 124 от 12.03.2015 г. – URL: <http://www.gorodperm.ru/structure/form/orgotdel> (дата обращения: 18.05.2016).

15. Лихачева Е.А., Михайлюк И.Н. Перспективы организации работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления // Политическое управление. – 2013. – № 3 (6).

Получено 07.10.2016

**Богатырева Наталья Александровна** – магистрант, гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, e-mail: [nata\\_loka@mail.ru](mailto:nata_loka@mail.ru).

Научный руководитель – **Кузнецова Полина Юрьевна**, кандидат социологических наук, доцент кафедры «Государственное управление и история», гуманитарный факультет, Пермский национальный исследовательский политехнический университет, e-mail: [pkuznecova@list.ru](mailto:pkuznecova@list.ru).