

Юлия Михайловна Кукарина

(Российский Государственный Гуманитарный Университет, Москва)

ORCID 0000-0002-6700-1900

doi: 10.36121/ykukarina.DB.2019.10.103

Обращения граждан как инструмент взаимодействия граждан и государства: делопроизводственный аспект

Аннотация: В статье рассматриваются различные аспекты организации работы с обращениями граждан в Российской Федерации на современном этапе, связанные с правовым регулированием этой деятельности, с организацией приема, обработки и исполнения обращений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. Особое внимание уделяется вопросам ведения делопроизводства по обращениям граждан, в том числе вопросам обработки электронных обращений граждан.

Ключевые слова: Российская федерация, обращения граждан, делопроизводство, органы государственной власти и местного самоуправления, электронные приемные.

Citizens appeals as a tool of interaction of citizens and the state: the record keeping aspect

Annotation: The article deals with various aspects of the organization of work with citizens' appeals in the Russian Federation at the present stage, related to the legal regulation of this activity, the organization of reception, processing and execution of citizens' appeals in public and local authorities of the Russian Federation. Particular attention is paid to the issues of records management of citizens' appeals, including the processing of electronic appeals of citizens.

Key words: Russian Federation, appeals of citizens, records management, public and local authorities, electronic reception of citizens' appeals.

Wnioski obywateli jako narzędzie interakcji między obywatelami a państwem: aspekt kancelaryjny

Streszczenie: W artykule omówiono różne aspekty organizacji pracy z wnioskami obywateli w Federacji Rosyjskiej na obecnym etapie. Artykuł skupia się na aspektach kancelaryjnych, związanych z regulacją prawną tych działań, z organizacją przyjmowania, rozpatrywania i realizacji wniosków obywateli w organach państwowych i samorządach Federacji Rosyjskiej. Szczególną uwagę Autorka zwraca na kwestie prowadzenia czynności urzędowych.

wych (kancelaryjnych) w związku z wnioskami obywateli, w tym kwestie rozpatrywania elektronicznych wniosków obywateli.

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska, wnioski obywateli, prowadzenie dokumentacji, władze państwowe i samorządy lokalne, wnioski elektroniczne.

Между бюрократией и гражданами всегда были необходимы каналы коммуникации и взаимодействия, которые присутствовали в разные исторические периоды. Обращения граждан являются одним из самых распространенных способов коммуникации между обществом и властью, позволяющим донести до государственного аппарата насущные проблемы жизни граждан.

В статье будут рассмотрены следующие вопросы: правовое регулирование работы с обращениями граждан в России на современном этапе; формирование специальных структурных подразделений для осуществления работы с обращениями граждан в органах государственной власти и местного самоуправления; ведение делопроизводства по обращениям граждан в органах государственной власти и местного самоуправления.

На современном этапе порядок работы с обращениями граждан в России регулируется целым рядом правовых актов.

В ст. 33 Конституции Российской Федерации установлено, что «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления», а в ст. 46 уточняется, что «решения или действия (или бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд»¹.

Основным законом, определяющим порядок работы с обращениями граждан в Российской Федерации, является Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ², который устанавливает порядок рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений граждан, как в письменной, так и в устной форме.

Под обращением гражданина понимается «направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления». Важным аспектом для рассмотрения как организации работы, так и ведения делопроизводства по обращениям граждан является то, что в 2010 г. рассматриваемый федеральный закон установил, что гражданином может быть направлено обращение в форме электронного документа, которое приравнивается к письменной форме обращения, и по нему предусматривается ведение делопроизводства как по письменному обращению. Это дополнение сразу же повлекло за собой значительное увеличение количества

¹ Конституция Российской Федерации 1993 г. // СЗ РФ. 04.08.2014. N 31. ст. 4398.

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

обращений, поступающих в органы государственной власти и местного самоуправления, связанное с возможностью подавать обращения в любой удобный момент, имея доступ к сети Интернет и адрес официальной электронной почты соответствующего государственного или муниципального органа или адрес официального сайта, на котором есть вкладка “электронная приемная”, позволяющая направить обращение в электронной форме.

В рассматриваемом Федеральном законе также зафиксированы права гражданина на рассмотрение его обращения, требования к письменному обращению гражданина, порядок и сроки его регистрации и рассмотрения, а также порядок ведения личного приема граждан.

Письменное обращение гражданина должно содержать следующий состав реквизитов: наименование государственного органа или органа местного самоуправления, адрес органа или фамилию, имя, отчество должностного лица, которому направляется обращение, или наименование его должности, а также фамилию, имя, отчество гражданина, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, уведомление о переадресации обращения, изложение существа обращения, личную подпись гражданина и дату.³ Статья 7 п. 3 Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» определяет порядок рассмотрения и состав реквизитов обращения в форме электронного документа, которое должно включать следующие реквизиты: фамилия, имя, отчество гражданина, адрес электронной почты, по которому должен быть направлен ответ или уведомление о переадресации обращения. Гражданин вправе приложить к такому обращению документы и материалы в электронной форме.

Еще один правовой акт - “Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти”, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452, уточняет порядок работы с обращениями граждан в федеральных органах исполнительной власти. Особое внимание уделяется проведению аналитической работы по результатам рассмотрения обращений граждан, за которую отвечают руководители федеральных органов исполнительной власти, которые должны обеспечить учет и анализ вопросов, содержащихся в обращениях граждан и организаций, и подготовить предложения, направленные на устранение недостатков, в том числе в области нормативного регулирования. Согласно п. 12.7, “структурное подразделение, определенное руководителем федерального органа исполнительной власти, обобщает результаты анализа обращений граждан по итогам года и представляет проект соответствующего доклада руководителю федерального органа исполнительной власти для последующего направления в Правительство Российской Федерации”⁴.

³ Там же, ст. 7.

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 “Об утверждении типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти” (в ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

Для усиления контроля за результатами рассмотрения обращений граждан и организаций был принят также Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 171, который устанавливает, что “государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, осуществляющие публично значимые функции, ежемесячно должны 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”.⁵

Рассматривая организацию работы с обращениями граждан в органах государственной власти и местного самоуправления, можно отметить, что традиционно этот участок работы является очень важным, ответственным и трудоемким. В зависимости от объема поступающих обращений в органах государственной власти и местного самоуправления создаются специальные структурные подразделения (отделы, сектора) по работе с обращениями граждан, а также выделяются сотрудники, отвечающие за эту работу в других структурных подразделениях.

Например, в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации (Минобрнауки России) делопроизводство по обращениям граждан возлагается на Отдел регистрации и контроля за рассмотрением обращений граждан и организаций в составе Административного департамента, а также на должностных лиц, ответственных за ведение делопроизводства по обращениям граждан в других структурных подразделениях. Отдел регистрации и контроля за рассмотрением обращений граждан и организаций централизованно осуществляет весь комплекс работ по приему, первичной обработке, регистрации, контролю исполнения и отправке обращений граждан. Однако вопросы, связанные с обеспечением своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятия по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок, решаются в ответственных департаментах Минобрнауки России.

В Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) делопроизводство по обращениям граждан возлагается на отдел по работе с обращениями граждан и архивной работе, который осуществляет рассмотрение поступающих в Роспотребнадзор жалоб граждан и организаций, контроль за своевременностью их рассмотрения, организует прием граждан в общественной приемной Роспотребнадзора.

На уровне местного самоуправления в местных администрациях чаще всего формируется отдел по работе с обращениями граждан, который может входить в состав управления делами или напрямую подчиняться руководителю или заместителю руководителя местной администрации.

Большое значение имеет и регламентация работы с обращениями граж-

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // СЗ РФ. 24.04.2017. N 17. ст. 2545.

дан на локальном уровне в самих органах государственной власти и местного самоуправления. В настоящее время процедуры работы с обращениями граждан и порядок ведения делопроизводства по обращениям граждан регулируются соответствующими административными регламентами, а также отражаются в инструкциях по делопроизводству или инструкциях по работе с обращениями граждан.

Ведение делопроизводства по обращениям граждан в органах государственной власти и местного самоуправления предусматривает следующие традиционные технологические этапы работы: прием; первичную обработку и регистрацию письменных обращений граждан; рассмотрение обращений руководителем; уведомление заявителя о направлении обращения в другой государственный или муниципальный орган; передачу обращений на исполнение; подготовку ответа на обращение; контроль исполнения обращений; информационно-справочную работу по обращениям; оперативное хранение обращений; подготовку и передачу обращений в архив; аналитическую работу по рассмотрению обращений граждан; работу с устными обращениями граждан; ведение личного приема граждан.

Большая часть перечисленных выше операций осуществляется в системах электронного документооборота органов государственной власти и местного самоуправления, которые имеют специальные модули и приложения для работы с обращениями граждан, обеспечивающие регистрацию обращений из нескольких источников, проверку уникальности заявителя, контроль за сроками исполнения, создание бланков и текстовых шаблонов для подготовки ответов заявителям, интеграцию с электронными приемными и т.п.

Как правило, обращения граждан поступают в органы государственной власти и местного самоуправления следующими способами: в ходе личного приема у должностного лица (устные); почтовым отправлением (письменные); через интернет-портал государственного или муниципального органа или по электронной почте (электронные).

Организация приема обращений граждан в форме электронных сообщений имеет свою специфику, связанную с необходимостью создания специальной инфраструктуры (электронной приемной) на Интернет-страницах органов государственной власти и местного самоуправления. В соответствии с п. 12.9 "Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти"⁶ "для приема обращений граждан в форме электронных сообщений (Интернет-обращений), как правило, применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее 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".

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 "Об утверждении типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 10.07.2017) // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

Срок регистрации обращения гражданина в течение трех дней с момента поступления установлен в ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁷. Как правило, регистрация поступивших обращений ведется в системе электронного документооборота. При регистрации обращения гражданина заполняются поля в электронной регистрационно-контрольной карточке. Программа автоматически присваивает входящему документу регистрационный номер и дату регистрации, если обращение повторное, в электронной регистрационно-контрольной карточке проставляется соответствующая отметка, затем заносится фамилия, имя и отчество автора обращения, его адрес, телефон, электронный адрес, отмечается количество листов, наличие приложений, фиксируется также заголовок и краткое содержание обращения и другие необходимые сведения, связанные с организацией рассмотрения данного обращения.

С 1 января 2018 г. введен в действие «Тематический классификатор обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций», утвержденный распоряжением Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций от 30.11.2017 N 104⁸, который вводится в систему электронного документооборота, где осуществляется обработка обращений граждан и используется для учета и регистрации обращений, а также при формировании отчетности по результатам рассмотрения обращений граждан.

В электронную регистрационную карточку в системе электронного документооборота вносится также резолюция, исполнитель и срок исполнения обращения. В соответствии с резолюцией осуществляется дальнейшая маршрутизация обращения гражданина, которое передается на исполнения сотруднику органа власти или организации, который будет готовить ответ на обращение.

Подготовка проекта ответа на обращение гражданина осуществляется ответственным исполнителем в структурном подразделении или сотрудником отдела по работе с обращениями граждан. При подготовке ответа может потребоваться дополнительная информация, которая уточняется путем направления запросов в иные органы государственной власти и местного самоуправления. В настоящее время в органах государственной власти и местного самоуправления практикуется направление межведомственных запросов в электронной форме в системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), которая функционирует в Российской Федерации с 2010 года⁹.

⁷ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» (в ред. от 27.12.2018) // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁸ «Тематический классификатор обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций», утв. распоряжением Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций от 30.11.2017 N 104.

⁹ Постановление Правительства РФ от 08.09.2010 № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» (в ред. от 14 июля 2017 г. № 839) // СЗ РФ.

Ответ на обращение гражданина создается и регистрируется в системе электронного документооборота. Отправка может происходить по почте – в этом случае ответ на обращение распечатывается, подписывается уполномоченным должностным лицом и направляется заявителю по указанному в обращении почтовому адресу. Если в обращении указан только электронный адрес заявителя, то на этот адрес высылают электронную копию обращения.

Контроль исполнения обращений граждан осуществляет структурное подразделение или должностное лицо, отвечающее за работу с обращениями граждан. Статьей 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определен максимальный срок исполнения обращения гражданина - в течение 30 дней со дня регистрации. Если по каким-либо уважительным причинам (сложность запроса и поиска по нему информации, необходимость получения информации из разных ведомств и т.п.) подготовка ответа затягивается, то существует возможность продлить срок исполнения обращения гражданина еще на 30 дней, предварительно уведомив об этом гражданина.

В органах государственной власти и местного самоуправления установлены строгие требования к ведению аналитической работы по результатам рассмотрения обращений граждан в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 года № 171¹⁰. Поэтому в системах электронного документооборота государственных и муниципальных органов должны быть подготовлены аналитические отчеты по установленной форме для их последующей передачи в федеральную информационную систему - Портал ССТУ.РФ (сетевой справочный телефонный узел). Соответственно система электронного документооборота должна иметь возможность интеграции с данным порталом для передачи отчетов в автоматическом режиме.

Важное значение имеет также организация оперативного и архивного хранения обращений граждан в течение установленных сроков хранения в соответствии с «Перечнем типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения»¹¹. Например, обращения граждан, содержащие предложения, письма творческого характера, заявления, жалобы, содержащие сведения о серьезных недостатках и злоупотреблениях имеют срок хранения «постоянно»; обращения личного характера - 5 лет; обращения второстепенного, оперативного характера - 5 лет. Обзоры, аналитические справки о рассмотрении обращений должны храниться постоянно, а докладные записки, справки, сводки, переписка о состоянии работы по рассмотрению обращений граждан - в течение 5 лет.

2010. № 38. Ст. 4823.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» // СЗ РФ. 24.04.2017. N 17. ст. 2545.

¹¹ Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом Минкультуры РФ от 25 августа 2010 г. № 558.

Таким образом, при ведении делопроизводства по обращениям граждан осуществляются традиционные технологические этапы работы с документами (прием, регистрация, исполнение, контроль исполнения, и т.п.), однако внедрение информационных технологий в эту работу, в частности, систем электронного документооборота, расширяет технические возможности для обработки письменных обращений граждан, в особенности, на этапах регистрации, контроля исполнения, подготовки ответов на обращения, подготовки и передачи аналитических отчетов по результатам исполнения обращений граждан.

Одной из причин необходимости внедрения информационных технологий в делопроизводство по обращениям граждан стало резкое увеличение количества обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, начиная с 2010 года, когда законодательно была закреплена возможность отправки гражданином обращений в электронной форме. Сразу процедура подготовки и написания обращения гражданина стала более простой и доступной и появилась возможность отправить обращение в любое удобное время с любого устройства, имеющего доступ в Интернет.

В настоящее время большинство органов государственной власти и местного самоуправления имеют “электронные приемные” на своих официальных Интернет-страницах, где граждане могут подавать электронные обращения, а также знакомиться с ответами в своих личных кабинетах. При отсутствии “электронной приемной” электронное обращение гражданина может быть отправлено на официальный адрес электронной почты государственного или муниципального органа.

Все это способствует постоянному увеличению количества электронных обращений граждан, которые направляются в органы государственной власти и местного самоуправления. Статистические данные позволяют отметить, что доля электронных обращений граждан составляет в настоящее время более половины всех поданных письменных и устных обращений. В частности, статистика обращений граждан по виду доставки в Государственную Думу на апрель 2019 содержит следующие данные: 72% составляют электронные обращения, 10% - обращения в письменной форме, 18% - обращения, переданные во время личного приема граждан.¹² Статистические данные, представленные в информационно-телекоммуникационной системе «Электронная приёмная Президента Российской Федерации» на апрель 2019 года, содержат следующие сведения: наибольшее количество - 60,9% обращений поступило в форме электронного документа, а количество обращений, поступивших в письменной форме и в устной форме - составили соответственно 32,5% и 6,6%.¹³

Значительное увеличение количества обращений граждан ставит перед органами государственной власти и местного самоуправления нелегкую задачу

¹² Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Электрон. дан. - Москва, [2019]. - Режим доступа : <http://duma.gov.ru/>, свободный.

¹³ Электронная приёмная Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Электрон. дан. - Москва, [2019]. - Режим доступа : <http://letters.kremlin.ru/digest/217>, свободный.

по их обработке и исполнению в установленный законодательством Российской Федерации срок. В ответ на возросшее количество электронных обращений органы государственной власти и местного самоуправления начинают применять ограничения (фильтры) при модерации электронных обращений граждан, поступающих в “электронные приемные”. Эти ограничения могут быть связаны с установлением предельно допустимой нормы по количеству обращений от одного лица, с необходимостью заполнения дополнительных полей в электронной приемной при подаче обращения для идентификации гражданина, с привязкой возможности подачи обращения к месту жительства, а также с иными ограничениями, связанными с модерацией обращений на отдельных порталах и официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

REFERENCES

- Gosudarstvennaja Duma Federal'nogo Sobranija Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]. – Jelektron. dan. – Moskva, [2019]. – Rezhim dostupa : <http://duma.gov.ru/>, svobodnyj. Konstitucija Rossijskoj Federacii 1993 g. // SZ RF. 04.08.2014. N 31. st. 4398.
- Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 28 ijulja 2005 g. # 452 “Ob utverzhdenii tipovogo reglamenta vnutrennej organizacii federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti” (v red. ot 10.07.2017) // SZ RF. 2005. # 31. St. 3233.
- Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 28 ijulja 2005 g. # 452 “Ob utverzhdenii tipovogo reglamenta vnutrennej organizacii federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti” (v red. ot 10.07.2017) // SZ RF. 2005. # 31. St. 3233.
- Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 08.09.2010 # 697 «O edinoj sisteme mezhvedomstvennogo jelektronnogo vzaimodejstvija» (v red. ot 14 ijulja 2017 g. # 839) // SZ RF. 2010. # 38. St. 4823.
- Prikaz Ministerstva Kul'tury RF ot 25 avgusta 2010 g. # 558. Perechen' tipovyh upravlencheskih arhivnyh dokumentov, obrazujushhihsja v processe dejatel'nosti gosudarstvennyh organov, organov mestnogo samoupravlenija i organizacij, s ukazaniem srokov hranenija Rasporjazhenie Upravlenija Prezidenta RF po rabote s obrashhenijami grazhdan i organizacij ot 30.11.2017 N 104. Tematicheskij klassifikator obrashhenij grazhdan Rossijskoj Federacii, inostrannyh grazhdan, lic bez grazhdanstva, ob"edinenij grazhdan, v tom chisle juridicheskich lic, Upravlenija Prezidenta Rossijskoj Federacii po rabote s obrashhenijami grazhdan i organizacij
- Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 17.04.2017 # 171 «O monitoringe i analize rezul'tatov rassmotrenija obrashhenij grazhdan i organizacij» // SZ RF. 24.04.2017. N 17. st. 2545.
- Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 17.04.2017 # 171 «O monitoringe i analize rezul'tatov rassmotrenija obrashhenij grazhdan i organizacij» // SZ RF. 24.04.2017. N 17. st. 2545.
- Federal'nyj zakon ot 2 maja 2006 g. # 59-FZ «O porjadke rassmotrenija obrashhenij grazhdan» (v red. ot 27.12.2018) // SZ RF. 2006. # 19. St. 2060.
- Federal'nyj zakon ot 2 maja 2006 g. # 59-FZ «O porjadke rassmotrenija obrashhenij grazhdan» (v red. ot 27.12.2018) // SZ RF. 2006. # 19. St. 2060.
- Jelektronnaja prijomnaja Prezidenta Rossijskoj Federacii [Jelektronnyj resurs]. – Jelektron. dan. – Moskva, [2019]. – Rezhim dostupa : <http://letters.kremlin.ru/digest/217>, svobodnyj.

