

# §1 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9441

Ю.В. Хрумалова

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЯМАЛО-НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ

**П**раво граждан на обращение в органы государственной власти является не только средством реализации прав и свобод, предоставленных гражданину Конституцией РФ, но и выступает связующим звеном в горизонтали «власть-народ».

Статистические данные показали, что работа с обращениями граждан нуждается в преодолении сложившегося отношения к просьбам населения и должна стать гарантом реализации гражданами их права на подачу обращений во властные органы.

В Ямало-Ненецком автономном округе работа с обращениями граждан осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Законом Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 марта 2007 г. № 24-ЗАО «Об обращениях граждан», Административным регламентом по исполнению государственной функции «Рассмотрение обращений граждан исполнительными органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа», утвержденного Постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 13 марта 2008 г. № 101-А и другими федеральными и региональными нормативными правовыми актами.

В соответствии с п. 20 Административного регламента, граждане в обязательном порядке информируются:

- о должностных лицах, которым поручено рассмотрение обращения;
- о переадресации обращения в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправ-

ления или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

- о невозможности рассмотрения обращения с указанием оснований для этого;
- о продлении сроков рассмотрения обращения с указанием оснований для этого;
- об итогах рассмотрения обращения.

Пунктом 3.1. Административного регламента установлено, что прием граждан осуществляется в специально отведенных для этих целей помещениях и/или приемных. В отдельных случаях прием граждан может осуществляться в служебных кабинетах руководителя исполнительного органа или других должностных лиц. Возможны организация и проведение встреч во время рабочих поездок руководства по месту жительства граждан.

В целях совершенствования организации работы по рассмотрению обращений граждан, принято Постановление Губернатора автономного округа от 27 августа 2012 г. № 122-ПГ «О приёмных Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа в муниципальных образованиях в Ямало-Ненецком автономном округе».

Приемные Губернатора создаются при управлении по работе с обращениями граждан аппарата Губернатора автономного округа в целях обеспечения приема граждан, рассмотрения устных и письменных обращений граждан, адресованных Губернатору автономного округа и членам Правительства автономного округа, непосредственно по месту их жительства и не обладают правами юридического лица.

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9441

861

*При цитировании этой статьи сноска на doi обязательна*

Приемные Губернатора в соответствии с возложенными на них задачами осуществляют следующие функции:

- организация и проведение приема граждан, в том числе личного приема граждан Губернатором автономного округа, членами Правительства автономного округа, представителями Губернатора автономного округа в муниципальных образованиях в автономном округе;
- рассмотрение обращений, дача разъяснений и ответов по вопросам, содержащимся в обращениях, либо направление в установленном порядке обращений в исполнительные органы государственной власти автономного органа, органы местного самоуправления в автономном округе, учреждения, организации, общественные объединения для разрешения поставленных в них вопросов согласно компетенции и уведомление об этом граждан, направивших обращение;
- направление обращений, поступивших в приемные Губернатора и адресованных Губернатору автономного округа, членам Правительства автономного округа, в управление для рассмотрения в установленном порядке;
- взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти автономного округа, органами местного самоуправления в автономном округе, учреждениями, организациями, общественными объединениями по вопросам рассмотрения обращений;
- оказание консультативной помощи в пределах своей компетенции органам местного самоуправления в автономном округе, общественным объединениям и гражданам;
- проведение встреч с населением, в том числе совместно с представителями Губернатора автономного округа в муниципальных образованиях в автономном округе;
- участие в заседаниях представительных органов муниципальных образований, совещаниях, коллегиях и комиссиях органов местного самоуправления в автономном округе;
- своевременное и качественное выполнение задач, возложенных на приемные Губернатора;
- ведение учета и контроля за рассмотрением всех поступивших обращений, представление аналитических и статистических отчетов в управление об основных вопросах, содержащихся в обращениях;
- обеспечение доступа граждан к Интернет-ресурсам с целью отправки обращений в форме элек-

тронного документа в адрес Губернатора автономного округа и членов Правительства автономного округа;

- обеспечение информирования населения о работе приемных Губернатора;
- осуществление иных функций в соответствии с поручениями заместителя Губернатора автономного округа, руководителя аппарата Губернатора автономного округа, начальника управления.

В автономном округе создана единая Интернет-приемная, являющаяся универсальным средством взаимодействия граждан с руководством исполнительных органов государственной власти автономного округа. Портал Правительства автономного округа является составной частью системы «Электронное правительство Ямало-Ненецкого автономного округа» и позволяет упростить процесс обращения гражданина в структуры государственной власти, расширяет географию обращений и сокращает время решения вопроса.

Портал Правительства автономного округа официально признается дополнительным средством для обеспечения возможности обращений граждан к членам Правительства автономного округа, поэтому обращения, направленные в электронном виде через портал, обрабатываются наравне с традиционными письменными обращениями.

Каждый квартал года Губернатором автономного округа утверждается график личного приёма граждан Губернатором, членами Правительства, представителями Губернатора в муниципальных образованиях и руководителями центральных исполнительных органов государственной власти автономного округа.

Указанный график утверждается в целях обеспечения конституционных прав граждан на личные обращения в государственные органы и к должностным лицам, в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», Законом автономного округа «Об обращениях граждан».

Специалисты отмечают, что уменьшению количества обращений граждан способствует усиление деятельности института представителей Губернатора в муниципалитетах и работа приёмных Главы региона в городах и поселках округа. Влияние на данный количественный показатель оказывает и всё более эффективная работа по проведению личного приема граждан.

В целях совершенствования взаимодействия граждан и власти в автономном округе с 06 декабря 2012 г. на официальном сайте аппарата Губернатора автономного округа проводится Интернет-конференция по теме, актуальной для органов государственной власти

и местного самоуправления, общественных, научных и учебных организаций, коммерческих предприятий, действующих в регионе: «Проблемы взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных организаций при рассмотрении обращений граждан».

В течение определенного времени на специальной странице сайта размещаются поступившие материалы (выступления, статьи, заметки и др.). Участники конференции могут неоднократно высказываться по обсуждаемым вопросам, предлагать направления обсуждения вопросов по теме конференции, принимать участие в дискуссии, вносить предложения, задавать интересующие вопросы, как представителям органов государственной власти, так и любым другим участникам и получать на них ответы.

По результатам Интернет-конференции предусмотрено принятие решения (резолуции), которое размещается на сайте и направляется в территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, и исполнительные органы государственной власти субъекта, органы местного самоуправления, а также в общественные организации.

В целях предоставления населению справочной информации о порядке рассмотрения обращений граждан, поступающих в адрес Губернатора автономного округа, членов Правительства автономного округа, исполнительных органов государственной власти автономного округа, в автономном округе действует информационно-справочный телефон по работе с обращениями граждан.

Справочный телефон представляет собой комплекс организационных мероприятий и технических средств, обеспечивающих возможность гражданам обращаться по телефону за предоставлением информации о порядке рассмотрения обращений граждан.

Справочный телефон создан в целях:

- предоставления гражданам справочной информации о порядке рассмотрения обращений граждан, поступающих в адрес Губернатора автономного округа, Правительства автономного округа, исполнительных органов государственной власти автономного округа;
- содействия гражданам в реализации их прав обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы государственной власти автономного округа, иные государственные органы автономного округа и органы местного самоуправления муниципальных образований в автономном округе.

Основными задачами работы справочного телефона являются:

- обеспечение оперативного информирования граждан по вопросам, поступающим на справочный телефон о порядке рассмотрения обращений граждан;
- уменьшение количества граждан, нуждающихся в оказании помощи, но не получающих ее в связи с отсутствием у них информации о своих правах либо о том, куда им следует обратиться;
- снижение числа письменных обращений граждан, направляемых в адрес Губернатора автономного округа и членов Правительства автономного округа, а также исполнительных органов государственной власти автономного округа;
- совершенствование работы исполнительных органов государственной власти автономного округа на основании анализа причин обращений граждан по справочному телефону<sup>1</sup>.

В автономном округе подробно регламентирован порядок рассмотрения повторных обращений граждан, поступающих в адрес исполнительных органов государственной власти автономного округа. Так, в соответствии с Постановлением Правительства автономного округа от 01 августа 2012 г. № 620-П «Об утверждении Порядка рассмотрения повторных обращений граждан, поступающих в адрес исполнительных органов государственной власти автономного округа» порядок рассмотрения повторных обращений граждан, поступающих в адрес исполнительных органов государственной власти автономного округа разработан в целях определения механизма обработки и рассмотрения, введения системы мониторинга повторных обращений граждан, поступающих в адрес Губернатора автономного округа, членов Правительства автономного округа, исполнительных органов государственной власти автономного округа.

Согласно п. 5 названного Порядка, повторными считаются обращения (предложения, заявления, жалобы), поступившие от одного и того же лица по одному и тому же вопросу, если:

- гражданин не удовлетворен данным ему ответом по первоначальному обращению (в том числе обжалуется решение, принятое по предыдущему обращению, поступившему в исполнительный орган; сообщается о несвоевременном рассмотрении предыдущего обращения, если со времени его поступления истек установленный законодательством срок рассмотрения; указывается на другие

<sup>1</sup> Приказ аппарата Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 июля 2012 г. № 97 «Об утверждении Положения об организации работы информационно-справочного телефона по работе с обращениями граждан».

недостатки, допущенные при рассмотрении и разрешении предыдущего обращения);

- со времени подачи первого обращения истек установленный действующим законодательством РФ срок рассмотрения и ответ по существу обращения гражданину не дан.

В соответствии с п. 6 того же Порядка, не считаются повторными обращениями:

- одного и того же автора, но по разным вопросам;
- направленные нескольким адресатам;
- от одного и того же автора по одному и тому же вопросу, поступившие до истечения срока рассмотрения его предыдущего обращения;
- дубликат обращения — обращение гражданина, являющееся копией предыдущего обращения. Дубликат обращения приобщается к ранее поступившему обращению и не подлежит повторной регистрации;
- аналогичное обращение — обращение гражданина, содержащее идентичные доводы, не являющееся дубликатом, по одному и тому же вопросу и в интересах одного и того же лица.

Повторные обращения граждан в обязательном порядке подлежат постановке в исполнительном органе на контроль с целью устранения недостатков в работе, составления справок о результатах анализа причин и условий, способствовавших поступлению повторных обращении граждан (п. 10 Порядка).

В связи с увеличением в последнее время числа обращений, поступающих по системам общего пользования, в автономном округе в целях определения механизма оформления, направления, приема, регистрации, обработки и рассмотрения обращений граждан, поступающих в форме электронного документа, Постановлением Правительства автономного округа от 05 сентября 2012 г. № 737-П утверждено «Положение о порядке работы исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа с обращениями, поступающими в форме электронного документа». Для приема обращений граждан по информационным системам общего пользования применяется специализированное программное обеспечение, предусматривающее заполнение гражданином обращения установленной формы с необходимыми реквизитами. Ответственное структурное подразделение выполняет первоначальную обработку поступивших обращений, которые затем распечатываются на бумажном носителе, и дальнейшая работа с ними ведется как с письменными обращениями.

Таким образом, необходимо отметить, что в автономном округе ведется активная работа по сближе-

нию горизонтали «власть-народ», совершенствуется законодательная база, принимаются меры по эффективному решению проблем, излагаемыми гражданами автономного округа в своих обращениях.

Неэффективность работы с обращениями граждан возможно исправить расширением практики использования конструктивных предложений, критических замечаний и жалоб граждан при внесении изменений в законодательство автономного округа. В исполнительных органах государственной власти автономного округа предлагается всесторонне изучать поднятые в обращениях проблемы и реализовывать меры по их разрешению, в том числе путем внесения дополнений и изменений в законы автономного округа и иные нормативные правовые акты, что должно способствовать увеличению количества положительно разрешенных в обращениях вопросов. При этом мониторинг обращений будет свидетельствовать о позитивном влиянии принимаемых мер на характер поступающих обращений.

Созданию эффективных механизмов реализации права граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления будет способствовать внедрение общей схемы информационного обмена данными по работе с обращениями граждан между государственными органами и органами местного самоуправления на основе оптимизированной схемы документационного обмена. Разработка типовых требований к программно-техническим комплексам электронных систем обеспечения работы с обращениями граждан, создание централизованных баз данных формализованных обращений, совершенствование методического обеспечения деятельности государственных органов, органов местного самоуправления обеспечит сокращение сроков обработки документов и разрешения обращений граждан.

Органам исполнительной власти субъектов РФ для более эффективной работы необходимо тесно сотрудничать с региональными общественными палатами, комиссиями и уполномоченными по правам человека.

Учитывая рекомендации Администрации Президента РФ, аппарата полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе, с 2010 г. на территории автономного округа внедряются нестандартные формы работы с населением, повышающие качество взаимодействия общества и власти, и определяющие, в первую очередь, качество взаимодействующей с властью инфраструктуры гражданского общества.

В целях повышения эффективности системы работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти автономного округа и

органах местного самоуправления муниципальных образований в автономном округе, Постановление Правительства автономного округа от 18 октября 2011 г. № 764-П утверждена целевая программа ведомства «Совершенствование работы с обращениями граждан в Ямало-Ненецком автономном округе на период 2012-2014 годов», которая направлена на выполнение следующих основных задач:

1. Совершенствование нормативно-правового регулирования в области работы с обращениями граждан.
2. Создание системы информационно-аналитической работы с обращениями граждан в автономном округе.
3. Совершенствование форм и методов контроля за соблюдением законодательства об обращениях граждан в исполнительных органах государственной власти автономного округа и органах местного самоуправления муниципальных образований в автономном округе.
4. Повышение эффективности организации личного приёма граждан должностными лицами.
5. Совершенствование форм взаимодействия представителей власти с населением.
6. Внедрение в практику механизма участия представителей гражданского общества в работе с обращениями граждан.
7. Мероприятия, направленные на решение вопросов кадрового обеспечения работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти автономного округа и органах

местного самоуправления муниципальных образований в автономном округе.

8. Разработка методических рекомендаций по вопросам использования унифицированных форм документов в работе с обращениями граждан.
9. Структурирование аналитической деятельности путём введения системы мониторинга, содержащей количественные и качественные характеристики обращений, сведения о принятии и исполнении управленческих решений по рассмотренным обращениям.
10. Анализ и обобщение опыта деятельности координационных советов по рассмотрению обращений граждан, созданных в муниципальных образованиях в автономном округе.
11. Создание системы внесудебной защиты прав граждан как средства реализации их юридической безопасности во взаимодействии с Ямало-Ненецкими общественными объединениями и привлечением студентов 4-5 курсов юридических факультетов учреждений высшего профессионального образования для оказания бесплатной правовой помощи гражданам.

Таким образом, накопленный в автономном округе положительный опыт в области взаимоотношений населения и органов власти является хорошим инструментом совершенствования данного направления в деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований в других субъектах РФ.

#### Библиографический список:

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок) // Российская газета. — № 7. — 2009. — 21 янв.
2. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. — № 95. — 2006. — 5 мая.
3. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 05 марта 2007 г. № 24-ЗАО «Об обращениях граждан» // СПС «Консультант Плюс».
4. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 13 марта 2008 г. № 101-А «Об утверждении административного регламента по исполнению государственной функции «Рассмотрение обращений граждан исполнительными органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. — № 54. Спецвыпуск № 30-31. 21.03.2008.
5. Постановление Правительства автономного округа от 01 августа 2012 г. № 620-П «Об утверждении Порядка рассмотрения повторных обращений граждан, поступающих в адрес исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. Спецвыпуск. — № 62. 09.08.2012.
6. Постановление Губернатора автономного округа от 27 августа 2012 г. № 122-ПГ «О приёмных Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа в муниципальных образованиях в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север. Спецвыпуск — № 69. 30.08.2012.
7. Постановление Правительства автономного округа от 05 сентября 2012 г. № 737-П утверждено «Положение о порядке работы исполнительных органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа с



обращениями, поступающими в форме электронного документа» // Красный Север. Спецвыпуск. — № 71. 13.09.2012.

**References (transliteration):**

1. Konstituciya RF (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g.) (s uchedom popravok) // Rossiyskaya gazeta. — № 7. 2009. 21 yanv.
2. Federal'nyy zakon ot 2 maya 2006 g. № 59-FZ «O poryadke rassmotreniya obrascheniy grazhdan Rossiyskoy Federacii» // Rossiyskaya gazeta. — № 95. 2006. 5 maya.
3. Zakon Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga ot 05 marta 2007 g. № 24-ZAO «Ob obrascheniyah grazhdan» // SPS «Konsul'tantPlyus».
4. Postanovlenie Administracii Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga ot 13 marta 2008 g. № 101-A «Ob utverzhdenii administrativnogo reglamenta po ispolneniyu gosudarstvennoy funkcii «Rassmotrenie obrascheniy grazhdan ispolnitel'nymi organami gosudarstvennoy vlasti Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga» // Krasnyy Sever. — № 54. Specvypusk. — № 30-31. 21.03.2008.
5. Postanovlenie Pravitel'stva avtonomnogo okruga ot 01 avgusta 2012 g. № 620-P «Ob utverzhdenii Poryadka rassmotreniya povtornyh obrascheniy grazhdan, postupayuschih v adres ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoy vlasti Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga» // Krasnyy Sever. Specvypusk. — № 62. 09.08.2012.
6. Postanovlenie Gubernatora avtonomnogo okruga ot 27 avgusta 2012 g. № 122-PG «O priemnyh Gubernatora Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga v municipal'nyh obrazovaniyah v Yamalo-Neneckom avtonomnom okruge» // Krasnyy Sever. Specvypusk. — № 69. 30.08.2012.
7. Postanovlenie Pravitel'stva avtonomnogo okruga ot 05 sentyabrya 2012 g. № 737-P utverzhdeno «Polozhenie o poryadke raboty ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoy vlasti Yamalo-Neneckogo avtonomnogo okruga s obrascheniyami, postupayuschimi v forme elektronnoho dokumenta» // Krasnyy Sever. Specvypusk. — № 71. 13.09.2012.