

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННЫХ ПРИЕМНЫХ ГУБЕРНАТОРА
ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ:
ПРАКТИКА РАБОТЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Ю. В. Агибалов

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 27 сентября 2017 г.

Аннотация: *представлен анализ правового регулирования и практики организации общественных приемных губернатора Воронежской области, предложены направления совершенствования деятельности общественных приемных.*

Ключевые слова: *право граждан на обращение, органы государственной власти и местного самоуправления, общественные приемные граждан.*

Abstract: *the article gives the analysis of legal regulation and practice of the of the Voronezh region governor public receptions organization, the directions of improvement of public receptions activity are offered.*

Key words: *right of citizens for the address, public authority and local government organs, public receptions of citizens.*

В ст. 33 Конституции РФ закреплено право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) определен механизм реализации конституционного права граждан на обращения, а также порядок рассмотрения обращений граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами. Частью 2 ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ установлено, что субъекты РФ своими законами и иными нормативными правовыми актами могут устанавливать положения, направленные на защиту прав граждан на обращения, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращения, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом № 59-ФЗ. В 2009 г. принят Закон Воронежской области от 19 октября 2009 г. № 125-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в органы государственной власти Воронежской области»² (далее – Закон № 125-ОЗ). Статьей 5 Закона № 125-ОЗ отдельным категориям граждан предоставлено право на личный прием в первоочередном порядке в государственных органах и у должностных лиц.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. №19. Ст. 2060.

² Молодой коммунар. 2009. 22 окт.

В целях обеспечения реализации прав граждан на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, защиты их прав и интересов, анализа социально-политических проблем и повышения эффективности работы исполнительных органов государственной власти области правительство Воронежской области образовало в муниципальных образованиях Воронежской области общественные приемные губернатора Воронежской области³.

Актуальность темы исследования связана, с одной стороны, с повышением внимания со стороны федеральных органов государственной власти Российской Федерации к рассмотрению обращений граждан, обеспечением защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прогнозированием развития социально-экономических и общественно-политических процессов в Российской Федерации⁴, а с другой – необходимостью совершенствования форм работы с населением органами государственной власти и местного самоуправления.

Правовое регулирование статуса общественных приемных губернатора

Институт общественных приемных губернатора в муниципальных образованиях Воронежской области появился в мае 2008 г. по инициативе губернатора Воронежской области А. В. Гордеева. В Положении об общественных приемных губернатора Воронежской области, утвержденном постановлением правительства Воронежской области от 13 мая 2009 г. № 386, их целью является решение общественно значимых вопросов, оказание влияния на принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления решения, общественный контроль и внесение корректив в их работу в соответствии с интересами субъектов волеизъявления.

Перед общественными приемными были поставлены следующие задачи:

- организация приема граждан;
- взаимодействие с органами власти всех уровней, общественными организациями по вопросам рассмотрения обращений граждан;
- оказание содействия гражданам в получении консультации специалистов по возникающим проблемам;
- получение наиболее полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципальных образований, морально-психологическом климате и настроении граждан;
- выявление наиболее актуальных проблем территорий и содействие оперативному принятию мер по их решению.

³ Об общественных приемных губернатора Воронежской области в муниципальных образованиях Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 13 мая 2009 г. № 386 // Молодой коммунар. 2009. 19 мая.

⁴ О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций : указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2545.

При решении поставленных задач общественные приемные должны были осуществлять следующие функции:

- ведение учета поступивших обращений, контроль за их своевременным рассмотрением;
- анализ обращений граждан, подготовка на их основе информации об общественно-политической ситуации в муниципальных образованиях;
- содействие в организации встреч граждан, общественных объединений, коллективов предприятий и учреждений с губернатором области, его заместителями, членами правительства области, руководителями и специалистами структурных подразделений правительства области, исполнительных органов государственной власти области, руководителями территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Воронежской области;
- регулярное информирование населения о деятельности губернатора области и исполнительных органов государственной власти области, приоритетных направлениях социально-экономического развития региона.

Для обеспечения системности в работе общественных приемных губернатор утвердил Регламент личного приема граждан в общественных приемных губернатора⁵. Данный документ содержит не общие рассуждения и предписания, а четкие пошаговые инструкции по подготовке и ведению приема граждан, по работе в ходе личного приема должностных лиц правительства области, подготовки встреч с населением и в трудовых коллективах.

Работа общественных приемных губернатора: практика и проблемы

В работе общественных приемных заложен принцип непрерывности деятельности. Главная задача руководителей общественных приемных обеспечить всестороннее рассмотрение обращения гражданина, постараться помочь решить проблемы обратившихся в приемную. Обращения, поступившие через общественные приемные, находятся на контроле у руководителя приемной до его полной реализации.

За восемь лет в деятельности общественных приемных губернатора сложилась практика работы с органами государственной власти и органами местного самоуправления Воронежской области по следующим направлениям:

- организация и проведение личных приемов граждан в общественных приемных губернатора с руководителями исполнительных органов государственной власти Воронежской области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- организация выездных приемов в поселениях;
- организация встреч с населением в муниципальных образованиях поселений и в трудовых коллективах предприятий и учреждений;

⁵ См.: Селютин В. И., Пеньков В. С. Работа с обращениями граждан в Российской Федерации : правовое регулирование и практика организации : метод. пособие / под общ. ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2015. С. 61–72.

– организация тематических и целевых приемов в общественных приемных губернатора области.

По этим направлениям деятельности общественных приемных губернатора осуществляется взаимодействие с руководителями органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов и поселений.

Информация о работе общественных приемных губернатора Воронежской области за 2009–2017 гг. представлена в таблице.

За восемь с половиной лет существования общественных приемных в них было принято 108 515 человек, поступило обращений – 107 904, при этом на месте приняты решения по 102 964 обращениям (или 95,4 %). С 2010 г. было организовано 1514 выездов в поселения, в ходе которых было принято 8477 человек (или каждый двенадцатый гражданин). Кроме того, с 2014 г. было организовано 1186 встреч руководителей исполнительных органов государственной власти в трудовых коллективах. Необходимо отметить, что губернатор области А. В. Гордеев регулярно проводит прием граждан в общественных приемных.

В практику работы общественных приемных губернатора вошло проведение целевых (тематических) приемов граждан. В текущем году было проведено 42 тематических приема, касающихся проблем медицинского обслуживания и социального обеспечения граждан, вопросов ЖКХ, ремонта автомобильных дорог, благоустройства поселений, водоснабжения и др.

С ноября 2014 г. по решению полномочного представителя Президента РФ в ЦФО общественные приемные губернатора начали организовывать приемы с участием руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Воронежской области. В октябре 2014 г. был утвержден новый регламент личного приема граждан в общественных приемных губернатора в муниципальных образованиях Воронежской области, согласно которому руководители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в Воронежской области ведут прием в общественных приемных губернатора области.

Эффективность работы общественных приемных высоко оценил начальник Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций М. Г. Михайловский в ходе состоявшегося 27 октября 2017 г. в правительстве Воронежской области выездного Всероссийского семинара по теме «Дальнейшее совершенствование работы с обращениями граждан в соответствии с Указом Президента РФ от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций». В своем выступлении он подчеркнул, что в районах Воронежской области есть общественные приемные, и они взяли на себя организационно-методическую роль. Это центры, которые курируют работу с населением. В 2017 г. в приемную обратились 60 % граждан, в коллективах было принято 25 % и на выезде (в поселениях) – 15 % – это значительное число населения, которое имело возможность обратиться к власти с теми или иными проблемами. М. Г. Михайловский подчеркнул

Информация о работе общественных приемных губернатора
Воронежской области за 2009–2017 гг.⁶

№ п/п	Показатель	Год										Итого
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 9 мес.		
1	Принято граждан в общественных приемных	6357	11 877	13 443	13 744	13 553	14 456	12 780	13 179	9126	108 515	
2	Поступило обращений	6178	12 118	13 501	13 785	13 655	13 789	12 466	13 075	9337	107 904	
3	Рассмотрено обращений на личных приемах заместителями губернатора, первыми заместителями председателя правительства, заместителями председателя правительства, руководителями ИОГВ, структурных подразделений правительства области	2865	5005	5199	5662	5948	5422	4119	3844	2643	40 707	
4	Принято решений на месте в ходе личного приема	5686	11 318	12 755	13 197	12 905	13 324	12 115	12 595	9069	102 964	
5	Поступило обращений в адрес губернатора области	492	800	746	588	448	465	351	480	268	4638	
6	Число выездов в поселения		147	169	228	294	121	177	233	145	1514	
7	Принято граждан в поселениях		1132	1293	1521	1669	654	746	910	552	8477	
8	Проведено встреч в трудовых коллективах					18	398	224	324	222	1186	

⁶ По данным управления по работе с обращениями граждан правительства Воронежской области.

правильность данного направления: власти нужно максимально приблизиться к общению с населением⁷.

Практика работы общественных приемных показала, что они успешно справляются с одной из важнейших задач, возложенных губернатором на руководителей общественных приемных: *не подменять собой органы местного самоуправления, а оказывать влияние на повышение эффективности их деятельности через контроль за ходом рассмотрения в администрациях обращений граждан*. Ежегодный рост обращений граждан в общественные приемные губернатора говорит в целом о доверии населения к губернатору на местах.

Методическая помощь общественным приемным губернатора

С целью повышения профессионального уровня руководителей общественных приемных, повышения эффективности и качества их работы в правительстве области ежегодно проводятся обучающие семинары. На семинарах перед руководителями общественных приемных выступают губернатор области, заместители губернатора области, руководители исполнительных органов государственной власти и структурных подразделений правительства Воронежской области. На выездных семинарах в муниципальных районах рассматривается опыт работы общественных приемных; проблемы, которые стоят сегодня перед органами власти; анализируются вопросы, с которыми чаще обращаются граждане. По итогам семинаров издаются материалы семинара, которые используются в практической работе органами власти и руководителями общественных приемных⁸. В области в целях оказания методической помощи работникам органов государственной власти, местного самоуправления, руководителям общественных приемных правительством области с 2014 г. издается серия «Библиотека государственного гражданского служащего Воронежской области», а с 2015 г. – серия «Местное самоуправление: методические рекомендации и лучшие практики». В первой серии в 2015 г. было выпущено методическое пособие «Работа с обращениями граждан в Российской Федерации: правовое регулирование и практика организации»⁹, в 2017 г. – «Взаимодействие общественных приемных губернатора Воронежской области с органами власти при рассмотрении обращений граждан» и «Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мерам в органах власти»¹⁰.

⁷ URL: <https://www.govvrn.ru>

⁸ См.: Взаимодействие общественных приемных губернатора Воронежской области с органами власти при рассмотрении обращений граждан : материалы семинара-совещания с руководителями общественных приемных губернатора Воронежской области (г. Калач, 4–6 июля 2017 г.) / под общ. ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

⁹ См.: Селютин В. И., Пеньков В. С. Работа с обращениями граждан в Российской Федерации : правовое регулирование и практика организации : метод. пособие / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2015.

¹⁰ См.: Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мерам в органах власти / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

В серии «Местное самоуправление: методические рекомендации и лучшие практики» в 2017 г. изданы: «Методика оценки государственными органами и органами местного самоуправления результатов рассмотрения обращения граждан и принятых по ним мер»¹¹ и «Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мер в органах власти»¹².

В области создана необходимая правовая и методическая база для реализации полномочий, возложенных на общественные приемные губернатора.

В правительстве области регулярно рассматриваются вопросы, касающиеся состояния работы с обращениями граждан на заседании президиума правительства области и оперативных совещаниях у губернатора Воронежской области. Проведенный анализ обращений в адрес губернатора и в общественные приемные показал, что абсолютное большинство проблем граждан касается вопросов местного значения. Это связано, прежде всего, с тем, что в муниципальных образованиях области недостаточно эффективно организована работа органов местного самоуправления с населением, слабо используется потенциал институтов гражданского общества, недостаточное внимание органов местного самоуправления уделяется правовому просвещению граждан.

Учитывая положительную практику работы общественных приемных губернатора в работе по приему граждан, губернатором области А. В. Гордеевым перед ними поставлены новые задачи, которые предстоит решать совместно с органами власти всех уровней.

Во-первых, общественные приемные должны быть центром информирования населения о социально-экономическом развитии области и муниципалитетов. Граждане, обращаясь в общественные приемные, должны не только получить ответ на поставленный вопрос, но и иметь возможность ознакомиться с планами работы правительства, задачами, стоящими перед муниципалитетами, итогами деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В районах созданы все условия для того, чтобы использовать современные технологии и средства связи, проводить прием граждан губернатором А. В. Гордеевым и руководителями области непосредственно в общественных приемных губернатора с использованием возможностей современной техники. Все общественные приемные имеют доступ к информации, размещенной на портале органов исполнительной власти Воронежской области.

Во-вторых, общественные приемные губернатора должны активнее включаться в работу по осуществлению общественного контроля. Важ-

¹¹ См.: Методика оценки государственными органами и органами местного самоуправления результатов рассмотрения обращения граждан и принятых по ним мер / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

¹² См.: Методика проведения анализа обращений граждан, результатов рассмотрения и принятых по ним мер в органах власти / под ред. Ю. В. Агибалова. Воронеж, 2017.

ное место в деятельности общественных приемных должен занимать общественный мониторинг за деятельностью органов местного самоуправления, организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Это могут быть наиболее острые вопросы, характерные как для всех муниципальных образований, так и касающиеся проблем конкретного муниципального образования.

Руководители общественных приемных должны принимать участие в публичных обсуждениях общественно значимых вопросов, проектов решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы граждан.

В-третьих, руководители общественных приемных должны совместно с институтами гражданского общества (общественными палатами) участвовать в общественной оценке деятельности органов местного самоуправления, муниципальных и иных организаций, осуществляющих публичные полномочия в рамках общественного контроля.

В-четвертых, руководители общественных приемных должны вести учет мнения населения по вопросам местного значения, обсуждаемым на собраниях и сходах граждан, обобщать и готовить предложения для органов государственной власти и местного самоуправления.

В настоящее время общественные приемные активно включились в работу по оказанию методической и практической помощи муниципальным образованиям в развитии территориального общественного самоуправления.

Таким образом, выстроенная в области система работы с обращениями граждан работает, и она направлена на решение проблем конкретного человека.

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Агibalов Ю. В., кандидат экономических наук, профессор кафедры государственной и муниципальной службы и кадровой политики

E-mail: agibalov@govrn.ru

Тел.: 8(473) 213-66-99

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Voronezh Branch

Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences, Professor of the Public Service Recruitment Policy Department

E-mail: agibalov@govrn.ru

Tel.: 8(473) 213-66-99