Каналы и механизмы обращения граждан к органам власти в РФ: федеральный и региональный уровень

Автор:

- Шкаликова Светлана Максимовна

**- Образовательное учреждение высшего образования «Южно-Уральский Институт Управления и Экономики»**

**Научный руководитель:**

**Нагорная Оксана Сергеевна, проректор по научной работе, д.и.н.**

Основные данные об институте:

-Челябинская область, город Челябинск

-Образовательное Учреждение Высшего Образования

«Южно-Уральский Институт Управления и Экономики»

-улица Кожзаводская 1

-(351)726-22-11; 731-01-10

[-contact@inueco.ru](mailto:-contact@inueco.ru)

Аннотация

В данной статье будут проанализированы установленные государством каналы обращения на федеральном и региональном уровне, а также независимые платформы электронной демократии, в итоге предложены рекомендации в целях повышения эффективности взаимодействия механизмов работы с разного рода каналами для обращений и их содержанием.

Данная тема актуальна, так как современное государство активно обращается к использованию новых информационных технологий в целях повышения транспарентности по отношению к собственным гражданам. В обращениях глав федеральных органов и структур местного самоуправления, в концептуальных документах разрабатываются механизмы учета общественных инициатив при формировании основных направлений внутренней политики. С другой стороны, неповоротливость государственных механизмов и недоверие со стороны общества способствуют созданию альтернативных платформ виртуальной коммуникации с властью, таких как change.org и др. Очень часто устремления власти и общественности идут в разных направлениях, затрудняя развитие правовых институтов участия граждан в институтах открытого общества, препятствуя стабилизации социально-экономической и политической обстановки.

Право на обращение фиксируется в Конституции Российской Федерации 1993 г.: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления»[[1]](#footnote-1). Исходя из конституционной нормы, обуславливается защита личностью своих прав с помощью предложений, заявлений и жалоб.

Закрепленное право на обращение в Конституции Российской Федерации выполняет важнейшие функции:

- осуществления защиты конституционных и других прав и свобод граждан;

- укрепления связей государственного аппарата с населением;

- участия граждан в управлении делами государства;

- усиления контроля народа за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления;

- борьбы с бюрократизмом[[2]](#footnote-2).

Закрепленное право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествие и пакетирование также выражает политическое право обращения. Для реализации конституционного права на обращения необходимы действующие нормы и институты, каналы и механизмы не только по порядку подачи, но и по регламенту рассмотрения обращений.

В настоящее время законодательство РФ определило механизм работы с обращениями граждан в государственные органы и органы местного самоуправления. Порядок рассмотрения обращения граждан регулируется законом от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»[[3]](#footnote-3). Несмотря на многолетнюю практику применения данного документа, специалисты отмечают, что право на обращение является возможностью реализации участия граждан в политической жизни и активного влияния граждан на деятельность государственных органов, выражая при этом народовластие, однако существуют пробелы, которые затрудняют участие граждан в управлении делами государства, такие как отсутствие указания на конкретный перечень полномочий субъектов Федерации, в рамках которого допустимо принятие норм, регулирующих порядок рассмотрения обращений или не содержание перечня исключительных случаев, согласно которым уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения[[4]](#footnote-4).

Кроме того, в федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закреплена возможность субъектов Российской Федерации принимать законы и другие нормативно-правовые акты: «Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом»[[5]](#footnote-5).

Для осуществления гражданами своего права на обращение на федеральном уровне создана сеть управления Президента по работе с обращениями граждан и организаций. В систему приёмных входит мобильная приёмная Президента РФ, созданная для обеспечения реализации, защиты и восстановления прав, свобод и законных интересов заявителей. Основной задачей приёмной является разрешение жалоб граждан и организаций на действия (бездействие) должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, в том числе выборных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Для наиболее целостного осуществления права граждан на обращения создана «Электронная приемная Президента РФ», которая обеспечивает прямую связь с приемной Президента РФ по приему граждан в Москве через сеть терминалов, установленных по всей России. Кроме того, существует личный прием граждан, который осуществляется по предварительной записи[[6]](#footnote-6).

Кроме того, свою работу ведут приемные Президента РФ в регионах Уральского Федерального округа. Ответственный за организацию приема граждан и обеспечение рассмотрения обращений граждан в Челябинской области – главный федеральный инспектор А. Пушкин, который осуществляет личный прием граждан и работу с обращениями граждан, учреждений и организаций, находящихся на территории данного субъекта Российской Федерации. Прием граждан осуществляется два раза в неделю в определенное время, также можно отправить обращение электронной почтой в приемную Президента Российской Федерации в Челябинской области. Личный прием заявителей осуществляется в день их обращения в приемную Президента Российской Федерации[[7]](#footnote-7).

Рассмотрение обращений граждан в Правительстве Челябинской области основано нормативно-правовыми актами, регулирующими работу Правительства Челябинской области с обращениями граждан:

- Конституцией Российской Федерации;

- Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

- Уставом (Основным законом) Челябинской области;

- Законом Челябинской области от 27.08.2009 г. №456-ЗО «О рассмотрении обращений граждан»

Рассмотрение обращений граждан осуществляется Губернатором Челябинской области и его заместителями, государственными гражданскими служащими Аппарата Губернатора и Правительства Челябинской области, осуществляющими работу с обращениями граждан и несущими установленную законодательством Российской Федерации ответственность за своевременность, полноту и правильность рассмотрения обращений граждан. Рассмотрения обращений граждан осуществляется в порядке личного приема, в письменном или электронном виде[[8]](#footnote-8). По Челябинской области ведут свою работу 47 общественных приемных губернатора. Также в Челябинской области по поручению губернатора Бориса Дубровского была запущена единая электронная система для обработки обращений граждан в различные государственные органы. Единая информационная система «Обращения граждан» начала свою работу в 2017 г. «Новая система позволит работать с обращениями оперативнее, сократить сроки подготовки ответа и уменьшить количество документов в бумажном виде», - считает Борис Дубровский[[9]](#footnote-9).

С 12 декабря 2013 г. по поручению Президента РФ в День Конституции РФ проводится ежегодный общероссийский день приёма граждан, который проходит по установленному времени, с 12:00 до 20:00 по местному времени. В Администрации города Челябинска, уполномоченные лица проводят личный прием заявителей и обеспечивают с согласия заявителей личное обращение в режиме видео-конференц-связи, видеосвязи, аудиосвязи или иных видов связи к уполномоченным лицам иных органов, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов. Личный прием проводится в порядке живой очереди при предоставлении документа, удостоверяющего личность (паспорта).

Кроме закрепленных в федеральном законе видов обращений (заявлений, жалоб и предложений) в практической деятельности взаимодействия граждан с представителями власти встречается и другой вид обращений: петиции, «исходящие не от индивида, а от группы, обладают повышенным значением в качестве средства правовой политики»[[10]](#footnote-10). Исходя из этого, на сегодняшний день созданы альтернативные платформы виртуальной коммуникации с властью. В современном мире огромное влияние на политическую жизнь оказывает интернет. Информационное общество создает новые формы демократического влияния населения на процесс работы государственных органов. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. была создана федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 гг.)», целью данной программы было повышение качества взаимоотношений государства и общества[[11]](#footnote-11).

В целом, электронная демократия является формой политической коммуникации общества с властью, которая дает возможность населению участвовать в политике государства, посредством объединения интересов граждан и принятия решений путем голосований. Данная концепция имеет выражение в том числе в виде общественных инициатив, которые аккумулируются вне созданных официальной властью в государстве каналов. Глобальной платформой электронной демократии считается сайт Change.org, который охватывает 196 стран, централизованно собирает подписи под петициями и насчитывает более двух десятков тысяч побед за кампании. Как отмечает Д.В. Валько, «Основным актуальным и действенным способом влияния различных социальных групп на регулирование современной экономики является общественная инициатива, которая реализуется в форме общественных петиций, проектов, публичных обсуждений и экспертиз, которые посредством технологичных платформ имплементируются в процесс государственного регулирования»[[12]](#footnote-12).

Для механизма контакта общества с властью и осуществления народовластия Указом Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»[[13]](#footnote-13) была запущена работа соответствующего сайта. «Теоретически, на данной платформе гражданин может опубликовать предложение, которое должны рассмотреть федеральные органы власти. Так формируется механизм непосредственного участия заинтересованных лиц в государственном управлении и экономической политике»[[14]](#footnote-14). Согласно данному указу общественные инициативы – это предложения граждан России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления. Данный интернет-ресурс дает возможность гражданам выдвигать свои предложения по развитию гражданского общества на трех уровнях осуществления власти в России: федеральном, региональном и муниципальном. В зависимости от уровня инициативы (федеральный, региональный или муниципальный) установлены следующие значения по необходимому количеству голосов в поддержку проекта:

- федеральный уровень – не менее 100 000 (сто тысяч);

- региональный уровень – для регионов с населением свыше 2 млн. – 100 000 (сто тысяч), для остальных – 5% от населения региона;

- муниципальный уровень – 5% от населения муниципалитета[[15]](#footnote-15).

Однако, созданные механизмы коммуникации дают значительные сбои при работе с население путем рассогласования существующих каналов между государством и общественными инициативами.

Одним из самых популярных вопросов на сегодняшний день является строительство Томинского ГОКа в Челябинской области. Жители города Челябинска и Челябинской области возмущены непродуманным планом строительства нового промышленного предприятия вблизи города Челябинска. На перспективу строительства ГОКа как ответ было организовано общественное движение «Стоп ГОК», выражающее позицию отмены строительства и аргументируя это перспективной экологической катастрофой.

В Челябинске был проведен ряд митингов в протест против строительства Томинского ГОКа, последний из которых собрал около 2 тыс. человек, т.к. большинство жителей области отрицательно относятся к строительству данного проекта, но несмотря на это, Русская медная компания не намерена отказываться от строительства. По данным сайта ВЦИОМ заметно выше доля негативно оценивающих строительство Томинского ГОКа среди жителей Челябинска – 73%[[16]](#footnote-16). Мы видим, что по Челябинской области, количество тех, кто отрицательно относится к строительству (51%), гораздо превышает тех, кто имеет положительное отношение к проекту (17%).

В соответствии с подведенными итогами:

Диаграмма 2. Отношение граждан к строительству Томинского ГОКа.(%)

Еще в 2013 г. на глобальной платформе Change.org создана петиция «Остановить строительство Томинского ГОКа», на данный момент насчитывается 127 897 участников кампании, которые поддерживают данную инициативу[[17]](#footnote-17). Эта петиция была доставлена высшим должностным лицам страны и региона, а также руководству кампании: Президенту РФ Путину В.В., председателю совета директоров ЗАО «Русская медная компания» Алтушкину И.А., губернатору Челябинской области Дубровскому Б.А. Губернатор Борис Дубровский поручил правительству региона провести экологическую экспертизу проекта ГОКа. Однако экологическая экспертиза признала Томинский ГОК как безопасный. Это подрывает главный аргумент движения «Стоп ГОК».

Несмотря на большое количество участников кампании, ряд проведенных митингов, жители Челябинской области не могут добиться справедливости в решении этого вопроса, что подрывает доверие к органам власти и вызывает отрицательную оценку работы государственной власти с населением, а также перспективы развития платформ электронной демократии и данной модели взаимодействия общества и государства в целом.

Как нам представляется, в целях повышения эффективности взаимодействия механизмов работы с разного рода каналами для обращений и их содержанием, можно предложить следующее:

- закрепить в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» такую форму обращений, как петиция и инициатива с отдельной процедурой рассмотрения по каждой из них;

- установить различный минимум подписей для петиций разного содержания, для равноправия в решении вопрос

**Список литературы**

**1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)**

**2. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). - ООО "Новая правовая культура", 2009 г. // [Электронный ресурс]. — URL: http://constitution.garant.ru/science-work/comment/ (дата обращения 01.02.2017).**

**3. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 25.01.2017).**

**4. Гритчина Н.И. Проблемы реализации Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Правовые проблемы укрепления российской государственности 2013. С.95. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary\_22093134\_57970101.pdf (дата обращения 20.02.2017)**

**5. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru (дата обращения 06.02.2017)**

6. Официальные сетевые ресурсы Президента России // Приём обращений // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: http://letters.kremlin.ru/

7. Приемная Президента России в Челябинской области // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: <http://gfins.ru/priemnaya-prezidenta-rossii-v-chelyabinskoi-oblasti>

8. Правительство Челябинской области // Приемная Правительства // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: http://pravmin74.ru/priemnaya-pravitelstva/poryadok-raboty

9. Губернатор Челябинской области // На Южном Урале начала работу единая информационная система «Обращения граждан» 20.01.2017 // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: http://gubernator74.ru/news/na-yuzhnom-urale-nachala-rabotu-edinaya-informacionnaya-sistema-obrashcheniya-grazhdan-21137

10. Косолапов А.В. Жалоба как правовое средство: понятие и виды // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2011. №2. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/zhaloba-kak-pravovoe-sredstvo-ponyatie-i-vidy

11. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 09.06.2010) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru

12. Валько Д.В. Институционализация общественного участия в государственном регулировании экономики в условиях информатизации // Труды вольного экономического общества России. 2016г.

13. Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 (ред. от 23.06.2014) "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" (вместе с "Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива") // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru

14. Валько Д.В. Механизмы и формы влияния общества на государственное регулирование экономики на современном этапе // Актуальные вопросы современной науки.№ 2 (5).

15. Российская общественная инициатива // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: https://www.roi.ru/poll/

16. Всероссийский центр изучения общественного мнения // Проект Томинского горно-обогатительного комбината: оценки жителей Челябинской области // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115579>

17. «Change.org» - онлайн-платформа для петиций // Остановить строительство Томинского ГОКа // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: https://www.change.org/p/%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%82%D1%8C-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D1%82%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D0%BA%D0%B0-2

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [↑](#footnote-ref-1)
2. Комментарий к Конституции Российской Федерации (под общ. ред. Л.В. Лазарева). - ООО "Новая правовая культура", 2009 г. // [Электронный ресурс]. — URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/> (дата обращения 01.02.2017). [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL[: http://www.consultant.ru](file:///D:\:%20http:\www.consultant.ru) (дата обращения 25.01.2017). [↑](#footnote-ref-3)
4. Гритчина Н.И. Проблемы реализации Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» // Правовые проблемы укрепления российской государственности 2013. С.95. URL: <http://elibrary.ru/download/elibrary_22093134_57970101.pdf> (дата обращения 20.02.2017) [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 06.02.2017) [↑](#footnote-ref-5)
6. Официальные сетевые ресурсы Президента России // Приём обращений // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: [http://letters.kremlin.ru/](http://letters.kremlin.ru/%20) [↑](#footnote-ref-6)
7. Приемная Президента России в Челябинской области // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: <http://gfins.ru/priemnaya-prezidenta-rossii-v-chelyabinskoi-oblasti> [↑](#footnote-ref-7)
8. Правительство Челябинской области // Приемная Правительства // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: <http://pravmin74.ru/priemnaya-pravitelstva/poryadok-raboty> [↑](#footnote-ref-8)
9. Губернатор Челябинской области // На Южном Урале начала работу единая информационная система «Обращения граждан» 20.01.2017 // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: [http://gubernator74.ru/news/na-yuzhnom-urale-nachala-rabotu-edinaya-informacionnaya-sistema-obrashcheniya-grazhdan-21137](http://gubernator74.ru/news/na-yuzhnom-urale-nachala-rabotu-edinaya-informacionnaya-sistema-obrashcheniya-grazhdan-21137%20) (дата обращения 05.02.2017) [↑](#footnote-ref-9)
10. Косолапов А.В. Жалоба как правовое средство: понятие и виды // Вестник ВолГУ. Серия 5: Юриспруденция. 2011. №2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/zhaloba-kak-pravovoe-sredstvo-ponyatie-i-vidy> (дата обращения: 30.01.2017). [↑](#footnote-ref-10)
11. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 09.06.2010) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 08.02.2017). [↑](#footnote-ref-11)
12. Валько Д.В. Институционализация общественного участия в государственном регулировании экономики в условиях информатизации // Труды вольного экономического общества России. 2016г. [↑](#footnote-ref-12)
13. Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 (ред. от 23.06.2014) "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива" (вместе с "Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива") // Справочно-правовая система Консультант+ [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 31.01.2017) [↑](#footnote-ref-13)
14. Валько Д.В. Механизмы и формы влияния общества на государственное регулирование экономики на современном этапе // Актуальные вопросы современной науки.№ 2 (5). [↑](#footnote-ref-14)
15. Российская общественная инициатива // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.roi.ru/poll/> [↑](#footnote-ref-15)
16. Всероссийский центр изучения общественного мнения // Проект Томинского горно-обогатительного комбината: оценки жителей Челябинской области // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115579> [↑](#footnote-ref-16)
17. «Change.org» - онлайн-платформа для петиций // Остановить строительство Томинского ГОКа // офиц.сайт [Электронный ресурс]. — URL: [https://www.change.org/p/%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%82%D1%8C-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D1%82%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D0%BA%D0%B0-2](https://www.change.org/p/%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%82%D1%8C-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D1%82%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D0%BA%D0%B0-2%20) (дата обращения 03.03.2017) [↑](#footnote-ref-17)