УДК 352.075.1(571.620)

Выгодина Антонина Владимировна – консультант отдела по вопросам местного самоуправления Главного управления территориального развития губернатора и правительства Хабаровского края (г. Хабаровск). *E-mail: vda.66@mail.ru*

А.В. Выгодина
A.V. Vygodina

Повышение эффективности института обращений граждан в Хабаровском крае: исторический экскурс

Статья посвящена теме обращений граждан в органы местного самоуправления и отражает основные тезисы, высказанные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию 2013 г. по вопросам местного самоуправления. В статье на примере муниципальных образований Хабаровского края проанализирован и обобщен ход реализации Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в 2007 – 2012 гг. Автором высказаны предложения, направленные на повышение эффективности института обращений граждан в муниципальных образованиях Хабаровского края.

The problem of increasing the effectiveness of citizens' institute in Khabarovsk Krai

Article is devoted to the theme of applications of citizens in local government and reflects the main points made by Russian President Vladimir Putin in his annual address to the Federal Assembly in 2013 on local government issues. In this article an example of Khabarovsk Krai municipalities analyze and summarize the progress of the Federal Law "On the order of consideration of citizens of the Russian Federation" in 2007 – 2012 . Author of suggestions aimed at improving the effectiveness of citizens' Institute in the municipalities of Khabarovsk Krai.

Ключевые слова: *местное самоуправление, муниципальное образование, институт обращения граждан, компетенция органов местного самоуправления.*

Keywords : *local government , municipality, Institute of citizens' appeals , the competence of local authorities.*

Актуальность проблемы эффективности института обращений граждан обусловлена существующими противоречиями между декларируемым государством правом граждан на обращения и отсутствием открытости

информации о работе органов местного самоуправления с обращениями, между ожиданиями людей и отсутствием должного внимания со стороны органов власти при рассмотрении обращений граждан. В этих условиях возникает необходимость поиска новых форм и методов эффективности института обращений граждан.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию 2013 г. подчеркнул: «…местная власть должна быть устроена так, – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой» [5], но добиться этого можно только тогда, когда институт обращений граждан как канал обратной связи станет функционировать регулярно и эффективно, а для этого целесообразно пересмотреть систему работы с обращениями граждан, сделав ее открытой и доступной.

Закрепленное Конституцией РФ право на обращение граждан получило развитие и конкретизацию в ряде федеральных законов, в первую очередь в Законе от 2 февраля 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3], в Законе от 9 февраля 2010 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [4].

Цель статьи состоит в том, чтобы на примере городов Хабаровска и Комсомольска-на Амуре, Вяземского и Солнечного муниципальных районов проанализировать и обобщить ход реализации Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в 2007 – 2012 гг. Источниковую основу анализа составили документы текущего архива правительства Хабаровского края, городских муниципальных образований гг. Хабаровска, Комсомольска-на-Амуре, муниципальных районов Хабаровского края – Вяземского и Солнечного, а также публикации в региональных изданиях периодической печати: «Хабаровские вести», «Тихоокеанская звезда».

Несмотря на то, что в законодательстве Российской Федерации норма обращения граждан в органы власти существует с 2006 г., в научной сфере, особенно в правовой литературе, продолжается обсуждение этой нормы, в частности в публикациях М.А. Мироновой, М.Ф. Чудакова, Т.И. Крыжантовской, А.В. Верещагиной, Ю.Н. Алестратовой, К.В. Подъячева [9] и др.

Безусловно, обращения граждан являются каналом «обратной связи» и формой влияния граждан на политические решения властных органов. В научных публикациях достаточно подробно раскрывается сложный механизм обращений граждан, выполняющий три функции: правозащитную, информационную, коммуникационную. Сущность правозащитной функции заключается в том, что обращения позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено, то устранить его последствия и восстановить нарушенное право граждан. Информационная функция играет роль ценнейшего источника для сведений государственного аппарата о проблемах граждан. Коммуникационная функция обеспечивает связь между государством и гражданами, служит своего рода каналом воздействия, с

помощью которого граждане смогут так или иначе влиять на властные решения, участвовать в процессе их принятия.

По мнению К.В. Подъячева [9], именно развитие коммуникационной функции может наилучшим способом содействовать процессу демократизации в современной России.

Анализ научной литературы, в том числе и правовой, позволил дать следующее определение институту обращений граждан: это сложный, многофункциональный институт, который одновременно является формой демократии, каналом обратной связи между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления, источником информации для должностных лиц и средством общественного контроля над деятельностью государственных и муниципальных органов власти.

В Хабаровском крае права граждан на обращение в органы власти закреплены Законом Хабаровского края "О порядке и сроках рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления" от 27 октября 2004 г., Приказом уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае "Об общественных приемных и общественных помощниках уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае" от 9 октября 2007 г. и других.

Для анализа динамики обращений выделяются два этапа: первый – 2007 – 2009 гг., второй – 2010 – 2012 гг., нижняя граница обусловлена принятием в 2006 г. Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Таблица 1

Количество обращений граждан, поступивших за период 2007 – 2012 гг. в правительство Хабаровского края

Наименование города (численность населения)	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2012 к 2007 номи-наль-но**	**2012 к 2007, в %**	**2012 к 2011 номи-наль-но**	**2012 к 2011, в %**
Хабаровск (584653 чел.)	3019	2919	4079	3415	4265	4729	**1710**	**156,0**	**464**	**110,8**
Комсомольск-на-Амуре (260251 чел.)	415	460	568	727	965	1399	**984**	**337,1**	**434**	**144,9**
Наименование муниципального района										
Вяземский район (22491 чел.)	97	95	56	81	65	77	**- 20**	**79,4**	**12**	**118,5**
Солнечный район (33039 чел.)	102	102	110	133	203	205	**103**	**200,9**	**2**	**100,9**

Источник: текущее делопроизводство правительства Хабаровского края. Итоговый расчет в % сделан автором.

В первую очередь обращает на себя внимание разница количеств обращений в городских округах гг. Хабаровска и Комсомольска-на-Амуре. Во многом это объясняется тем, что население г. Хабаровска в 2,2 раза больше, чем население г. Комсомольска-на-Амуре.

Как следует из данных таблицы 1, за период 2007 – 2009 гг. в г. Хабаровске рост количества обращений по отношению к 2007 г. составил в 2008 г. 96,6%, в 2009 г. – 35,1%. В абсолютном выражении мы видим в 2008 г. снижение на 100 обращений, в 2009 г. – увеличение на 1060 обращений. В г. Комсомольске-на-Амуре прирост этого показателя зафиксирован в 2008 г. 10,8%, в 2009 г. – 36,8%, следовательно, количество обращений в г. Хабаровске превышает показатели г. Комсомольска-на-Амуре в 2007 г. в 7,3, 2008 г. – в 6,3, в 2009 г. – в 7,2 раза. Такую разницу в количестве обращений нельзя объяснить только разницей в численности населения.

Возможно, что фактором, объясняющим разницу количеств обращений, является, с одной стороны, статус г. Хабаровска как крупного промышленного, транспортного, научного центра – столицы Дальневосточного федерального округа. С другой стороны, проявляется характерная для крупных центральных городов гражданская активность населения и повышенный уровень требований к действиям администрации.

Продолжая анализ за следующее 3-летие (2010 – 2012 гг.), становится очевиден рост количества обращений граждан. По данным, приведенным в таблице, мы видим, что темп роста количества обращений по отношению к 2010 г. в г. Хабаровске составил в 2011 г. 24%, а в 2012 г. – 38%. В абсолютных величинах этот показатель вырос от 850 до 1314 обращений и превысил показатели г. Комсомольска-на-Амуре в 2010 г. – в 4,69, 2011 г. – в 4,42, в 2012 г. – в 3,38 раз. Количество обращений в г. Комсомольске-на-Амуре увеличилось в 2011 г. на 238, а в 2012г. – на 672. В относительном выражении происходил рост этого показателя в 2011 г. – на 32%, а в 2012 г. – на 92%. Кроме того, в 2011 г. в г. Хабаровске на 47,4% увеличилось количество обращений, поступивших по электронной почте. Возможно на рост обращений влияют: наличие в социальных сетях форумов, блогов, широкие возможности доступа к Интернет-услугам.

Для анализа обращений граждан в муниципальных районах выделены две территории с приблизительно одинаковым количеством населения. В первую очередь обращает на себя внимание снижение количества обращений в Вяземском районе и увеличение – в Солнечном районе.

Как следует из данных таблицы 1, за период 2007 – 2009 гг. в Вяземском районе количество обращений уменьшилось на 41 (снижение на 57%), в Солнечном районе отмечено увеличение на 8 обращений (рост составил 7,8%). В 2009 г. количество жалоб в Солнечном районе превышает показатели Вяземского района в 1,96 раз. Возможно, что поток обращений вызван ростом цен на продукты питания и товары первой необходимости в Солнечном районе. Кроме того, увеличению количества обращений способствовало повышение активности граждан в период выборов главы Солнечного муниципального района.

Продолжая анализ за следующее 3-летие (2010 – 2012 гг.), можно отметить сокращение количества обращений в Вяземском районе в 2012 г. Снижение этого показателя в процентном выражении составило 95%. В Солнечном районе зафиксировано увеличение в 2011 г. на 52,6%, в 2012 г. – на 54,1%, следовательно, количество обращений в Солнечном районе превышало показатели Вяземского района в 2010 г. в 1,64, 2011 г. – в 3,12 , в 2012 г. – 2,66 раз.

В период 2010 – 2012 гг., после избрания нового главы в Солнечном районе, зафиксирован рост количества обращений, возможно причина в невыполнении главой муниципального района обещаний, данных избирателям в период предвыборной кампании, и, как следствие, – жители продемонстрировали недовольство властью.

Следует отметить, что количество обращений, поступивших в правительство Хабаровского края от жителей гг. Хабаровска, Комсомольска-на-Амуре, Солнечного района, за первый период 2007 – 2009 гг., второй период 2010 – 2012 гг. ежегодно растет. Можно предположить, что факторами влияния на темпы роста количества обращений являются, с одной стороны, последствия экономического кризиса 2008 – 2009 гг., которые отразились на росте цен на продукты питания, товары первой необходимости, тарифы услуг ЖКХ, с другой, – отсутствие должного внимания, помощи, разъяснений со стороны органов местного самоуправления при рассмотрении обращений граждан.

Кроме того, причинами роста количества обращений в городах могут быть повышенный уровень требований городского населения к вопросам благоустройства, к действиям администрации, по сравнению с другими муниципальными образованиями, а также активное использование городскими жителями телекоммуникационных технологий, сети Интернет.

Литература и источники:

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – 25 декабря (с изменениями от 26 января 2009 г.)

2. Европейская хартия местного самоуправления (ETS № 122) [рус.,англ.] : федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998 г. – № 36. – Ст. 4466.

3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 02.05.2006 №59-ФЗ // СПС «Консультант-плюс».

4. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправлении : федер. закон от 09.02. 2009 № 8-ФЗ // СПС «Консультант-плюс».

5. Путин, В. В. Послание Федеральному Собранию 2013 г. [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: // http://www.president.kremlin.ru/appears.

6. Байков, Н. М Особенности функционирования местных сообществ городских и сельских поселений в социологическом измерении / Н. М. Байков, Л. Г. Нивеличко // Власть и управление на Востоке России : научно-публицистический журнал. – Хабаровск : ДВАГС, 2011. – № 3 (56). – С. 106.

7. Доклад главы городского округа «город Комсомольска-на-Амуре» «О достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности города Комсомольска-на-Амуре за 2011 год и их планируемых значениях на 2012 – 2014 гг.». // Текущее делопроизводство администрации Комсомольска-на-Амуре, 2012 г.

8. По материалам III Невского международного экологического конгресса («круглый стол» № 4), 14.05.2010 г. [Электронный режим] –.– Режим доступа: http://www.council.gov.ru.

9. Подъячев, К. В. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления как форма гражданского участия : автореф. дис. … на соискание ученой степени канд. полит. наук / К. В. Подъячев. [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http:// www.hse. ru /sci/di.

10. Результаты социологического опроса глав муниципальных образований Хабаровского края. Информационный центр ДВАГС.

11. Сводный доклад Хабаровского края о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов края по итогам 2010 г. // Текущее делопроизводство правительства Хабаровского края, 2011 г.

12. «Тихоокеанская звезда» от 25.02.2012 г. Статья «Диалог с избирателями: на первом месте житейские проблемы».

13. «Тихоокеанская звезда» от 09.06.2012 г. Статья «Живая работа важнее бумажной».

14. «Хабаровские вести» от 04.04.2012 г. Статья «Вопросы возникают вне расписания».

15. «Хабаровские вести» от 16.08.2011 г. Статья «Письма показатель доверия».

(Окончание в следующем номере)