

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В РОССИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ПАРТИСИПАТИВНОЙ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВА

© 2018 Карлина А.А.¹, Решетникова К.В.²

¹Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

²Администрация Железнодорожного внутригородского района городского округа Самара

В статье поднимается актуальная проблема организации процесса работы с обращениями граждан в контексте повышения роли населения в разработке, принятии и реализации управленческих решений. На фоне анализа современных тенденций анализируются проблемные моменты функционирования института обращений граждан в органы власти и предлагаются механизмы их решения.

Ключевые слова: органы государственной власти и местного самоуправления, обращение граждан в органы власти, партисипативная модель публичного управления, результативность и эффективность деятельности, государственные и муниципальные служащие.

В последнее время в России активно формируется новый тип государства, основанный на партисипативных принципах, предполагающих активное участие населения в управлении государством и в деятельности органов местного самоуправления [9]. В этих условиях работа с обращениями граждан в органах государственной власти должна быть направлена на реализацию «информационной открытости» деятельности государственных структур и на совершенствование диалога граждан и органов публичного управления.

Проблематика современных научных исследований по вопросам обращений граждан в органы власти касается в основном оптимизации процедурных моментов процесса приема, обработки и ответов на поступившие обращения. В частности, возникает проблема скорости реагирования на обращение [4, 6]. Авторы предлагают усовершенствовать систему обработки запроса, то есть включить в него контролирующие инстанции и правильное распределение обращений по специалистам еще на раннем этапе. Отдельные авторы поднимают проблему оптимизации делопроизводства в процессе работы с обращениями [5, 10]. Авторы предлагают переработать механизм обработки обращений, включить в него более жесткие рамки функциональной принадлежности обращений к тому или иному органу или отделу.

Вторым наиболее актуальным направлением исследований является проблема низкой осведомленности граждан о своих правах на обращения в органы власти [1, 5]. Для решения этой проблемы авторы предлагают проводить информационную политику в регионах, где органы местного самоуправления могли бы сообщить гражданам об их правах, куда им обращаться в случае возникновения проблем.

При всей значимости данных исследований можно отметить, что все они рассматривают проблематику обращений граждан в русле так называемой «сервисной модели» государства, где граждане выступают потребителями, а органы публичного управления являются поставщиками административных услуг. В то же время роль процесса работы с обращениями граждан в русле повышения активности участия населения в управлении государством в научных исследованиях рассматривается редко.

В связи с этим цель данной статьи, связана с анализом процесса работы с обращениями граждан в современной России с точки зрения наличия в нем внутренних механизмов, позволяющих населению принимать участие в разработке и реализации управленческих решений органов государственной власти и местного самоуправления, является актуальной. В рамках поставленной цели считаем целесообразным рассмотреть исторический контекст внедрения системы рабо-

ты с обращениями граждан, выявить основные современные тенденции реализации данного процесса, обозначить наиболее актуальные проблемы на пути превращения процесса работы с обращениями граждан в эффективный партисипативный инструмент и предложить основные направления преодоления указанных проблем.

В современной модели публичного управления, основанной на партисипативных принципах важным становится не только качество административных услуг, оказываемых населению, а совместная деятельность населения и органов власти в решении общих проблем, поэтому реагирование органов публичной власти на жалобы и обращения граждан не относят к административной услуге, хотя по всем внешним признакам она таковой является. По классификации видов профессиональной деятельности реагирование органов государственной власти и местного самоуправления на жалобы и обращения граждан относится к функциональной деятельности. Это означает, что обращение граждан, в первую очередь, это источник информации органов власти для разработки и реализации управленческих решений. Во-вторых, это ситуация, в которой возникает возможность организовать прямое взаимодействие с населением по поводу совместного решения наиболее актуальных проблем.

Управленческие аспекты организации работы с обращениями граждан включают следующие направления:

- организационное обеспечение процесса работы с обращениями граждан;
- документационное обеспечение процесса работы с обращениями граждан;
- материально – техническое обеспечение процесса работы с обращениями граждан;
- организация непосредственного приема граждан;
- организация процесса ответа на обращение;
- анализ обращений граждан.

Накопленный практический опыт работы с обращениями граждан позволил выявить основные сложности на пути превращения данного процесса в инструмент внедрения партисипативных принципов управления. В основу выводов о негативных тенденциях в

работе с обращениями граждан положен личный практический опыт организационного консалтинга в органах государственной власти и местного самоуправления Самарской области в 2010-2017 годы.

В первую очередь, необходимо отметить постоянно растущее количество обращений граждан, что является следствием увеличения каналов связи граждан с органами государственной власти и местного самоуправления. На смену традиционным личным и письменным обращениям граждан приходят различные интернет – каналы коммуникации граждан и органов власти: различные интернет – приемные, социальные сети, «прямые связи».

Во - вторых, наблюдается существенное усиление контроля за деятельностью органов власти и местного самоуправления по реагированию на обращение граждан со стороны вышестоящих органов власти, в частности, со стороны прокуратуры. Например, органы местного самоуправления еженедельно отправляют отчет в прокуратуру о ходе реагирования на поступившие обращения граждан. Повышенная степень ответственности заставляет руководство органов местного самоуправления внедрять дополнительные процессы и процедуры для усиления внутреннего контроля. В частности, в одном из городских округов Самарской области внедрена процедура дополнительного контроля за исполнением обращений граждан. Данный контроль предполагает особый учет обращений граждан с отложенным сроком реализации, которые администрация не может исполнить в течение отведенного законом одного месяца. Функция дополнительного контроля выглядит очень сомнительной в силу того, что по своей сути и замыслу законодателей работа с обращениями граждан носит заявительный характер. По неисполнению работ заявитель может еще раз обратиться в Администрацию, но проверять каждое обращение по дополнительному контролю – это излишняя функция. Получается, что априори в деятельность администрации по работе с обращениями граждан закладывается возможность неисполнения решения (невыполнения работ) с первого обращения. В то же время законодательством не предусмотрена ответственность самого заявителя в

процессе подачи обращения и его исполнения, что порождает многочисленные деструктивные заявления граждан, которые априори не могут быть положительно решены.

В – третьих, анализ практической работы по отбору обращений граждан на постоянное хранение показывает, что трудоемкость обработки документов постоянного хранения и наличие в перечнях статьи, позволяющей оценивать обращения как документы временного хранения в силу их будто бы «второстепенного, оперативного характера», являются подчас основанием для их уничтожения, что приводит к утере важной историко-социальной и управленческой информации. В результате зачастую статистика обращений граждан не используется при принятии управленческих решений. Отсутствие анализа обращений в данный период не позволяет своевременно устранять причины их написания, что приводит к повторным жалобам в вышестоящие организации.

В - четвертых, внедрение различных автоматизированных систем работы с обращениями граждан на основе использования информационных технологий, которые, по сути, призваны оптимизировать процесс работы с обращениями граждан, на самом деле не уничтожило процесс документооборота на бумажных носителях, а создало параллельный процесс электронного документооборота. Например, в Администрации г.о. Сызрань несмотря на то, что работа с обращениями граждан организована на платформе DocsVision, которая реально сократила время на передачу документов из структурных подразделений и оптимизировала процесс контроля исполнения сроков работы с обращениями, сохраняется в полном объеме документооборот на бумажных носителях.

В - пятых, многие обращения граждан порой носят комплексный характер и их трудно в силу жесткой функциональной системы исполнительной власти дифференцировать по уровню и содержанию ответственного исполнителя. Это приводит к многочисленным бюрократическим издержкам, отсылкам обращения в различные инстанции.

Указанные сложности в работе с обращениями граждан существенно увеличивают количество и объем выполняемых государственными и муниципальными служащими

функций. В отдельных структурных подразделениях, где поток обращений граждан традиционно самый высокий (ЖКХ, благоустройство), ответы на обращения граждан и реагирование на жалобы занимают до 80% рабочего времени. В результате структурные подразделения стремятся увеличить штат сотрудников, что в условиях государственной политики сокращения аппарата государственной службы является неактуальным.

Немедленное реагирование на обращение граждан в отведенный месячный срок решения проблемы заставляет структурные подразделения переходить в режим работы «латания дыр», что существенно нарушает плановость работы структурных подразделений по реализации текущих мероприятий государственных и муниципальных программ и стратегических целей.

Наиболее тяжёлым для всей системы публичного управления последствием выявленных проблем является возникновение у населения синдрома «жалобщика», порождающего иждивенческие настроения в обществе и снижающего уровень самоорганизации населения и уровень развития гражданского общества в России. В этой ситуации каждая удовлетворенная жалоба в геометрической прогрессии порождает новый поток жалоб. Жалоба характеризуется осознанием субъектом проблемы, но отсутствием понимания каких-либо вариантов ее решения, фактически отсутствием самой идеи. Автор жалобы не осознает собственных ресурсов для решения проблемы и не готов их задействовать. Таким образом, с точки зрения партисипативных принципов жалоба является разрушительной формой проявления общественной жизни. В целом система жалоб не повышает уровень доверия населения к органам власти [7].

В итоге выявленные проблемы приводят к снижению уровня доверия населения к институту обращения граждан в органы власти, снижению эффективности деятельности органа власти, тормозят включение населения в процесс разработки и принятия управленческих решений. Для того чтобы процесс работы с обращениями граждан стал действительно инструментом партисипативной модели публичного управления, необходим следующий комплекс мероприятий.

1. Разработка механизма включения обращений граждан в мероприятия действующих и будущих государственных программ. Это позволит придать процессу более планомерный характер и придать большую эффективность с точки зрения затрачиваемых ресурсов и получаемых результатов.

2. Отказ от документооборота на бумажных носителях, что возможно только в условиях завершения перехода всей системы публичного управления на модель «электронного правительства» [8]. Отмечено, что наибольший положительный опыт работы с обращениями граждан накоплен в федеральном органе исполнительной власти, Роснедвижимости, где уже с 2004 года внедрена система электронного документооборота в центральном аппарате и в территориальных органах. Обмен документами в электронном виде позволил существенно сократить сроки рассмотрения обращений граждан.

3. Увеличение роли общественного контроля и общественного участия в процессе и оценке результатов работы с обращениями граждан с одновременным снижением доли внутриведомственного вышестоящего контроля.

4. В системе работы с обращениями граждан необходимо разделять жалобы и инициативы, отдавая предпочтение последним. В отличие от жалобы в основе инициативы лежит преобразующее действие, изменяющее окружающее пространство. Во-вторых, инициатива предполагает в обязательном порядке личное участие автора в ее реализации, которое может быть выражено в качестве приложения собственных трудовых усилий, материального вложения (орудия труда), финансового участия, организационной работы по привлечению участников инициативы и т.д. Принципиальность данного условия идентификации инициативы связана с убеждением, что ценится высоко только то, что этот человек сделал самостоятельно. В-третьих, личный вклад в реализацию инициативы определяет ответственность автора за успех ее реализации и результаты. Это принципиальное требование к автору инициативы призвано ликвидировать или существенно снизить тенденции социального иждивенчества по отношению к власти, распространенные среди населения в небольших

дотационных муниципальных образованиях. По большому счету здесь наблюдается отход от патерналистской модели взаимоотношения власти и населения к истинному самоуправлению. В этом смысле показательным является опыт поощрения инициатив в процессе работы с обращениями граждан в г. Гуково Ростовской области, где глава города на личном приеме общался только с инициаторами, а жалобы проходили через функциональные структурные подразделения [7]. Особенно важно поощрение инициатив как формы обращения граждан в органы власти и местного самоуправления для воспитания молодежи и их активной гражданской позиции [2, 3].

Критерием работы государственных и муниципальных служащих по работе с обращениями граждан должно стать не только количество вопросов, решенных с помощью административных ресурсов, но и доля решенных проблем путем самоорганизации населения. Результативность их деятельности должна определяться тем, насколько государственный служащий способен организовать для этого население. Подобная модель оценки деятельности муниципальных служащих также была апробирована автором статьи в г. Гуково Ростовской области.

5. Оптимизация процессов обработки обращений граждан путем усиления межфункциональных связей и взаимодействий между структурными подразделениями и уровнями власти. Первым шагом на пути оптимизации стало введение аннотирования поступивших обращений, смысл которых в определении специалистом по работе с обращениями граждан ведомственной принадлежности ответственного исполнителя. В аннотации дается краткая и достоверная информация о существе обращения, его содержании, цель его направления в соответствующую инстанцию. Стилистическая сторона аннотации должна обеспечить предельную ясность и понимание. Аннотация позволяет также систематизировать обращения и использовать для дальнейшей аналитики и разработки управленческих решений. Правильно составленная аннотация дает представление об обращении, освобождая от необходимости обращаться к тексту самого документа [11]. Более комплексный характер совершенство-

вания сложного процесса по работе с обращениями граждан может быть достигнут с использованием инструмента моделирования бизнес – процессов, который позволяет увидеть и оптимизировать межфункциональные связи.

6. Увеличение роли процедур учета и анализа обращений граждан для использования этих данных при последующих решениях. Учет массовых потоков обращений граждан является одной из задач информационного обеспечения управления. Важным элементом работы с обращениями граждан является информационно-справочная работа: составление сводок, аналитических обзоров, справок, записок и отчетов, в которых отражаются количество и характер содержания вопросов, поднятых в обращениях, что позволяет выявить причины, порождающие нарушения

прав и интересов граждан и изучать общественное мнение по тем или иным проблемам. В Управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан, в Приемной Государственной Думы Российской Федерации, в Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации, в Роснедвижимости аналитическая работа считается одним из основных этапов организации работы с обращениями граждан, которая позволяет увидеть в динамике всю картину реальной жизни в стране.

В целом реализация данных направлений совершенствования работы с обращениями граждан создаст необходимые условия для реализации возможностей данного института как механизма партисипативного государства, что в конечном итоге повысит эффективность публичного управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Алистратов Ю.Н. Право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в условиях становления демократического правового государства в России: Дис. канд. юрид. наук. СПб., 1997.
2. Асташина Е.Е. Роль молодёжи в решении проблем местного сообщества (по материалам проекта «Потенциал молодежи – развитие территории») // Вестник Международного института рынка, 2016. № 1. - С. 65-73.
3. Бухнер А.А. Анализ феномена гражданского участия молодёжи: теоретический аспект // Вестник Международного института рынка, 2016. № 1.- С. 89-94
4. Вялова Л.М. Порядок работы с обращениями граждан. - М.: МЦФЭР, 2004. -92 с.
5. Дворак А.А. Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук: 12.00.02. - Москва, 2003. - 246 с.
6. Ермолаева А.В. , Ланденко М. Работа с обращениями граждан в органах государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (на примере Саратовской области) // Секретарское дело. 2004. №12. С 34 – 42.
7. Карлина А.А. Управление развитием города: муниципальная POSSIBILITY, процессный подход. – Самара, СНЦ РАН, 2013. – 220 с.
8. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2372. С. 6530.
9. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя общего блага / пер. с англ. Ю. Каптуревского под научн. ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдаоа, 2011. – 472 с.
10. Пашенко В.Г. Как проанализировать документ (методы анализа документов) // Секретарское дело. 2001. № 3. С. 11 – 13.
11. Сергеева С. Ю. Динамика социальной активности объединений граждан в современной России. Итоги экспертного опроса // Вестник Международного института рынка. 2016. № 1. С. 137-143.

CITIZEN PETITION MANAGEMENT IN RUSSIA AS A TOOL OF THE PARTICIPATORY STATE MODEL

© 2018 Anna A. Karlina¹, Kristina V. Reshetnikova²

¹Samara University of Public Administration “International Market Institute”, Samara, Russia

²Administration of Zheleznodorozhny intracity district of Samara city district

The article deals with the current problem to organize the work with citizen petitions in the context of enhancement of the population role in the development, admission and implementation of management decisions. In connection with the modern trends analysis, the authors studied the problematic aspects of the process of citizen petition submission to the authorities and proposed the mechanisms of their solution.

Keywords: public authorities and local self-government, petition submission to the authorities, participatory model of public administration, efficiency and effectiveness of the activities of state and municipal employees