

## **Организация работы с обращениями граждан в РФ: проблемные аспекты (на примере Администрации Калининского района Санкт-Петербурга)**

**Соболева Анастасия Алексеевна**, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; факультет государственного и муниципального управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

*студентка 4-го курса бакалавриата;*

*e-mail: asoboleva-20@edu.ranepa.ru.*

**Научный руководитель:**

**Тулупьева Татьяна Валентиновна**, Северо-Западный институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; кафедра государственного и муниципального управления (Санкт-Петербург, Российская Федерация)

*профессор кафедры, кандидат психологических наук, доцент;*

*e-mail: tulupeva-tv@ranepa.ru.*

### *Аннотация*

Работа с обращениями граждан является важным инструментом обеспечения эффективного взаимодействия населения с органами публичной власти, что представляет собой основу демократического строя. В свою очередь опора на информацию из обращений граждан позволяет усовершенствовать деятельность государственного аппарата и повысить удовлетворенность населения от предоставляемых государственных услуг. Обоснованием актуальности проводимого исследования является наличие существенных проблем в работе с обращениями граждан в Российской Федерации. Автор анализирует следующие проблемы: отсутствие четкого определения понятия «обращение» у законодателя, большой поток обращений граждан и низкое качество их обработки. В статье были рассмотрены основные теоретические положения организации работы с обращениями граждан, проведено исследование такой работы в Администрации Калининского района Санкт-Петербурга, выявлены существующие проблемы и приведены предложения по их устранению. Реализация предложенных мероприятий позволит улучшить работу с обращениями и повысить эффективность взаимодействия власти и населения. Научная новизна статьи заключается в формулировке авторского определения термина «обращение гражданина», а также разработке авторских рекомендаций по усовершенствованию работы с обращениями граждан в Администрации Калининского района Санкт-Петербурга.

*Ключевые слова:* обращения граждан, государственное и муниципальное управление, органы муниципальной власти, организация работы с обращениями граждан, предложение, заявление, жалоба, конституционное право.

**Organization of Work with / Processing Citizens' Appeals in the Russian Federation: Problematic Aspects (on the Example of the Kalininsky District Administration of St. Petersburg)**

**Anastasiya A. Soboleva**, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; Faculty of State and Municipal Administration (Saint Petersburg, Russian Federation)

*BA student;*

*e-mail: asoboleva-20@edu.ranepa.ru.*

**Academic Supervisor:**

**Tatiana V. Tulupyeva**, North-Western Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation; Department of State and Municipal Administration (Saint Petersburg, Russian Federation) *Professor of the Department, PhD of Psychological Sciences, Associate Professor;*

*e-mail: tulupeva-tv@ranepa.ru.*

*Abstract*

The work with citizens' appeals is an important tool for ensuring effective interaction of the people with public authorities, which constitutes the basis of a democratic system. In turn, the reliance on information from citizens' appeals contributes to improving the activities of the state apparatus and increasing the population satisfaction with the public services provided. The rationale for the relevance of the study consists in the existence of significant problems in dealing with citizens' appeals in the Russian Federation. The author conducts the analysis of the following problems: the lack of a clear definition of the concept of "appeal" in the legislation, a high flow of citizens' appeals and a low quality of their processing. The article considers the main theoretical principles of organizing work with citizens' appeals, conducts a study of such type of operations in the administration of the Kalininsky district of St. Petersburg, identifies existing issues and provides suggestions for their elimination. The realization of the proposed measures will improve the work with appeals and increase the efficiency of interaction between the authorities and the population. The academic novelty of the research lies in the formulation of the author's definition of the term "citizen's appeal", as well as in the development of the authors' recommendations to improve the work with citizens' appeals in the administration of the Kalininsky district of St. Petersburg.

*Keywords:* citizens' appeals, state and municipal administration, municipal authorities, organization of work with citizens' appeals, proposal, application, complaint, constitutional law.

---

Актуальность темы исследования обусловлена наличием в современной Российской Федерации ряда сложностей в работе с обращениями граждан. Председатель комитета Государственной думы по развитию гражданского общества Ольга Тимофеева отмечает, что в условиях постоянных изменений в масштабах страны наблюдается значительное увеличение потока обращений в органы публичной власти, в связи с чем необходима корректировка порядка работы с ними<sup>1</sup>. Еще одной значительной проблемой является направление ответов на обращения в виде неаргументированного формализованного шаблона. Это может быть объяснено как большим потоком обращений, так и низкой компетентностью служащих. Докторант Военного университета Министерства обороны Российской Федерации Евгений Глухов предложил классификацию «отписок» органов власти в ответ на обращения граждан. Среди оснований неаргументированных ответов можно выделить: искажение предмета обращения, безосновательное отнесение предмета обращения к государственной или иной тайне, сознательное усложнение доводов ответа и излишние ссылки на законодательство [3, с. 537].

---

<sup>1</sup> Тимофеева О. Нужны взвешенные изменения в закон о работе с обращениями граждан [Электронный ресурс]. — URL: <http://duma.gov.ru/news/57149/> (дата обращения: 03.12.2023).

Необходимо отметить, что система обращений граждан и представителей организаций в органы публичной власти является важной составляющей правового государства, каким является Российская Федерация. Посредством института обращений становится возможным реализовать конституционное право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, закрепленное ст. 33 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>. Основным нормативным правовым актом, регулирующим организацию работы с обращениями граждан, является Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>. Органы власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления разрабатывают собственные правовые акты, регламентирующие работу с обращениями граждан. В соответствии с Федеральным законом от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» работа с обращениями должна основываться на четырех основных принципах: открытость и доступность информации о деятельности органов публичной власти, достоверность такой информации и своевременность ее предоставления, свобода ее получения и распространения любым законным способом, а также соблюдение прав граждан на неприкосновенность частной жизни и защиту их репутации<sup>4</sup>. Последний принцип более подробно рассмотрен Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» [2, с. 49]<sup>5</sup>. Вместе с тем научным сообществом признается отсутствие стройной системы правовых норм, всесторонне регулирующих административно-материальные и административно-процедурные стороны института обращений [5, с. 211].

Определение термина «обращение гражданина», приведенное в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», содержит информацию о возможных формах и видах обращения, но не раскрывает его сущности. Проанализировав основные авторские подходы к дефиниции данного понятия, можно сформулировать следующее определение «обращения гражданина»: добровольное волеизъявление, оформленное в соответствующей законодательству форме, направленное на реализацию его прав и свобод, обращенное к органам публичной власти, а также к их должностным лицам. В научной литературе право граждан на обращение, с одной стороны, рассматривается как важный инструмент обратной связи для государства, благодаря которому удовлетворение потребностей общества становится более эффективным [6, с. 82]. С другой стороны, институт обращений граждан можно трактовать как форму гражданско-го участия в управлении государством и контроле противодействия коррупции [7, с. 49].

Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает классификацию обращений граждан и организаций только по содержанию, однако остальные виды обращений, упомянутые в статьях закона, могут быть сгруппированы по трем критериям.

**1. По субъекту волеизъявления:**

- а) индивидуальное обращение подается гражданином единолично;
- б) коллективное обращение подается группой граждан, имеющих общие интересы и цели;

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 12.11.2023).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

<sup>5</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

в) обращение организации — это обращение юридического лица.

## 2. По форме:

- а) устное обращение осуществляется на личном приеме, по телефону, в прямом эфире радио или телевидения;
- б) письменное обращение представлено в виде письма и имеет особый порядок подачи и ответа;
- в) электронное обращение направляется посредством сети Интернет и подлежит рассмотрению в том же порядке, что и письменное.

## 3. По содержанию:

- а) предложение содержит рекомендации по улучшению и оптимизации деятельности органов публичной власти и законодательства;
- б) заявление предполагает содействие органов публичной власти в реализации законных прав граждан либо содержит сообщение о нарушении законодательства;
- в) заявление представляет собой жалобу — просьбу гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов [10, с. 89].

В целях анализа механизмов работы с обращениями граждан было проведено исследование такой работы в Администрации Калининского района Санкт-Петербурга. Рассмотрение обращений граждан в администрации осуществляется в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. В Санкт-Петербурге таковым является: закон Санкт-Петербурга от 11.04.2018 № 177-38 «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга», который дополняет гарантии права граждан на обращение в органы публичной власти, установленные федеральным законодательством<sup>6</sup>. Порядок организации учета и рассмотрения обращений граждан в Администрации Калининского района установлен Распоряжением администрации Калининского района Санкт-Петербурга от 18.09.2009 № 1296-р «Об утверждении Регламента администрации Калининского района Санкт-Петербурга»<sup>7</sup>.

Прием граждан и представителей организаций, а также единую систему работы с письменными обращениями, поступающими в администрацию района, организует сектор приема граждан и юридических лиц общего отдела. Среди форм обращений граждан, поданных в течение 2022 г. (на момент подготовки статьи данные за 2023 г. не были представлены), значительно преобладает электронная форма (76,3%), на втором месте – письменная форма (22,2%), число устных обращений остается незначительным (1,5%) (рис. 1).

Подача обращения в электронной форме осуществляется через Единый портал обращений граждан [9, с. 80]. На портале представлена универсальная форма анкеты, необходимой для отправки электронного обращения. В ней необходимо указать ФИО заявителя и электронный адрес, по которому должен быть направлен ответ/уведомление. В карточке обращения указывается наименование органа государственной власти, в который оно направляется, и суть обращения с указанием адреса описываемого места события. В качестве подтверждения своей точки зрения гражданин может приложить к обращению необходимые материалы в электронной форме. Работники администрации присваивают идентификационный номер каждому поступившему электронному обращению. Ход рассмотрения обращения можно прослеживать с помощью специального сервиса «Узнать

<sup>6</sup> Закон Санкт-Петербурга от 11.04.2018 № 177–38 «О дополнительных гарантиях права граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований города федерального значения Санкт-Петербурга».

<sup>7</sup> Распоряжение администрации Калининского района Санкт-Петербурга от 18.09.2009 № 1296-р «Об утверждении Регламента администрации Калининского района Санкт-Петербурга».

статус обращения» или в личном кабинете (для зарегистрированных пользователей). Также на личную электронную почту автору направляются уведомления о ходе рассмотрения его обращения.

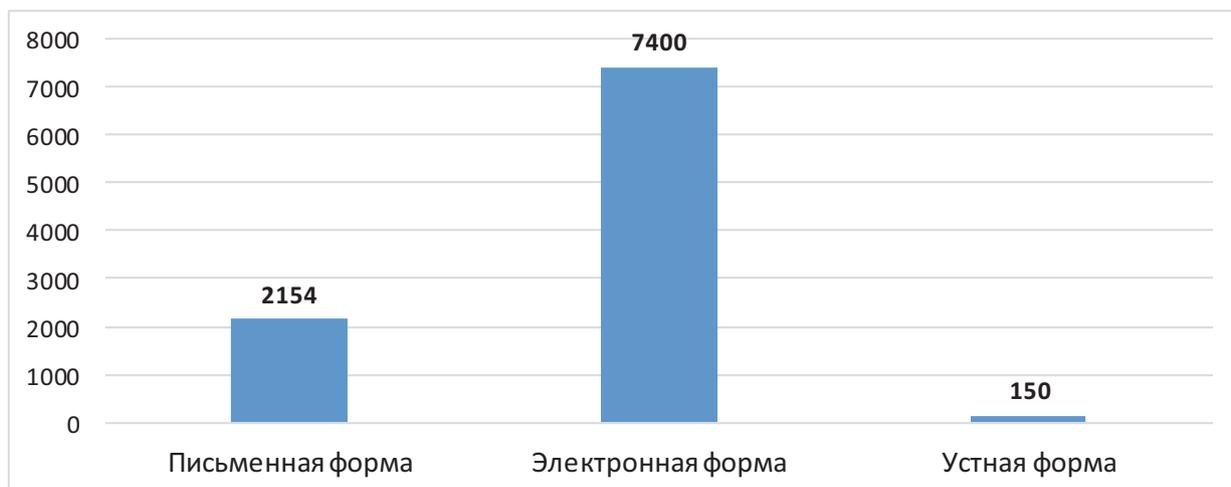


Рис. 1. Статистика направляемых обращений в Администрацию Калининского района Санкт-Петербурга за 2022 г.<sup>8</sup>

Направить обращение в письменной форме можно по почтовому адресу администрации, а также доставить лично. Требования к письменному обращению содержатся в ст. 7 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Для направления устного обращения гражданам необходимо совершить запись на прием лично или по телефону. Устные обращения граждан также подлежат регистрации и документальному оформлению [4, с. 163]. Затем оформленные документы направляются сектором приема на рассмотрение в соответствующие структурные подразделения администрации и подведомственные организации.

По данным отчетов, в 2022 г. непосредственно от граждан в администрацию поступило 5068 обращений (52,2%) (рис. 2). Среди обращений, полученных через другие органы власти, преобладают обращения через исполнительные органы власти (49,6%) и Администрацию губернатора (28,3%).



Рис. 2. Источники направляемых обращений в Администрацию Калининского района Санкт-Петербурга за 2022 г.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Составлено (разработано) автором.

<sup>9</sup> Составлено (разработано) автором.

Согласно данным отчетов администрации, в 2022 г. 2209 (22,8%) поступивших обращений было рассмотрено в срок до пяти дней, 3201 (33%) – в срок до 15 дней (рис. 3). Таким образом, 44,2% обращений (4294) было рассмотрено в срок более 15 дней.

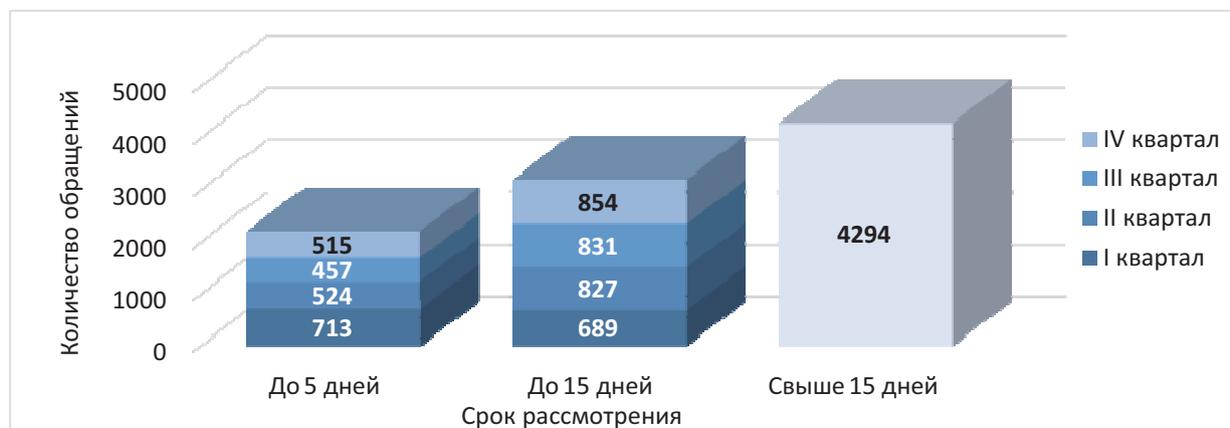


Рис. 3. Количество обращений граждан, рассмотренных в срок до 5 и до 15 дней в Администрации Калининского района Санкт-Петербурга за 2022 г.<sup>10</sup>

В 2022 г. по результатам рассмотрения обращений граждан (рис. 4):

- на 8612 даны разъяснения;
- по 374 приняты положительные решения;
- 1587 обращений направлено по компетенции;
- 266 обращений рассмотрено с выездом на место.

К разъясненным обращениям относятся возвращенные обращения, ответ по которым содержит порядок обжалования решения в суде, а также рекомендации по верному направлению адресату и порядку обращения в случае направления по вопросам, не входящим в компетенцию данного органа [8, с. 109]. В случае поддержания обращения предложение признается целесообразным и надлежащим, а заявление или жалоба подлежит удовлетворению в связи с их обоснованностью. Обращение не поддерживается ввиду его необоснованности или противозаконности, а также в случае его анонимности или отсутствия необходимых реквизитов для ответа.

Всего за 2022 г. поступило 840 повторных обращений, среди которых большинство касались вопросов:

- благоустройства (организации деятельности управляющих компаний, обслуживания общего имущества многоквартирного дома, эксплуатации коммунально-бытового хозяйства, организации парковок, обслуживания придомовых и внутриквартальных территорий, комплексного развития территорий, проведения капитального ремонта, сбора и вывоза бытовых отходов);
- нарушения правил торговли;
- здравоохранения (оказания медицинской помощи, получения QR-кодов, организации деятельности медицинских учреждений);
- поступления в образовательные учреждения;
- мобилизации.

Ежемесячно в Администрации Калининского района проводятся заседания комиссии по контролю за соблюдением требований регламента, служебного распорядка администрации и укреплению финансовой дисциплины, на которых один из вопросов — соблюдение

<sup>10</sup> Составлено (разработано) автором.

сроков рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, а также их качество. Руководителями структурных подразделений и подведомственных организаций докладывается на аппаратных совещаниях информация о результатах работы с обращениями граждан и юридических лиц за неделю. Еженедельно главе и его заместителям направляется информация о работе с обращениями граждан в администрации.

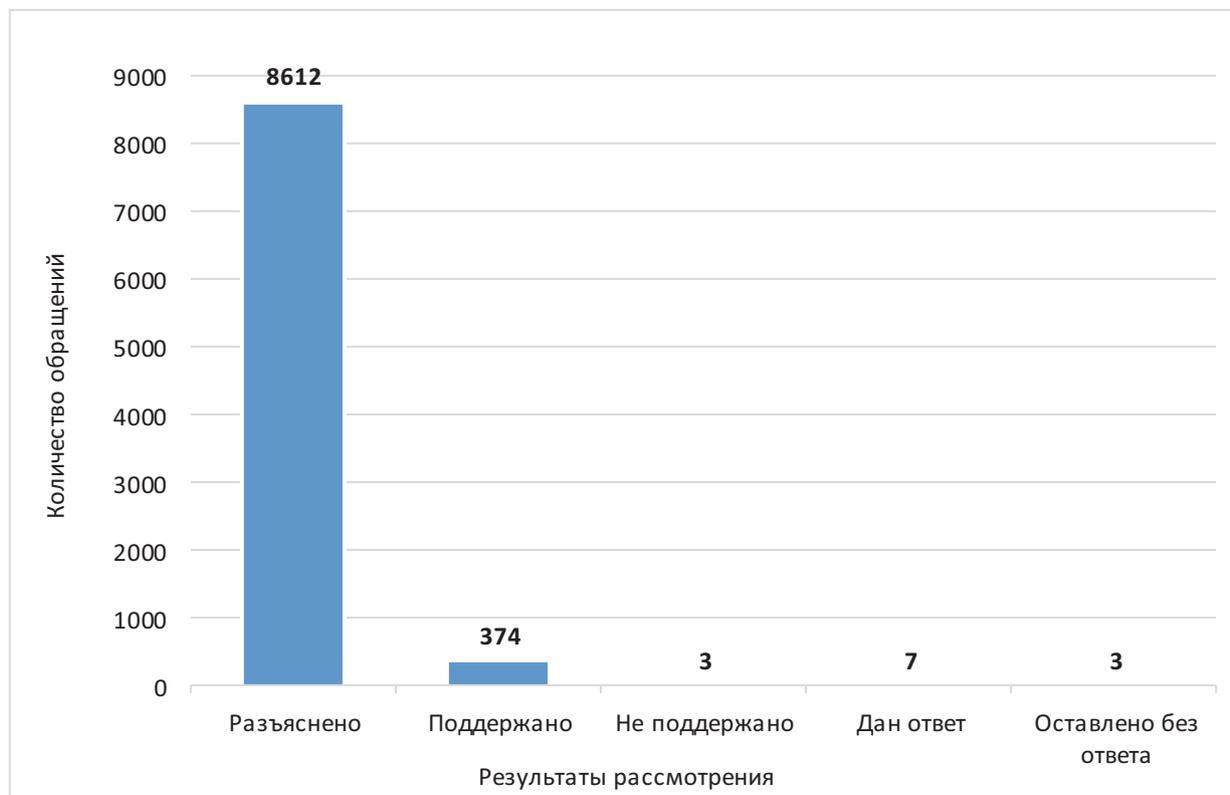


Рис. 4. Результаты рассмотрения обращений граждан Администрацией Калининского района Санкт-Петербурга в 2022 г.<sup>11</sup>

Сотрудниками общего отдела Администрации Калининского района на регулярной основе проводится методическая работа по делопроизводству с сотрудниками, ответственными за работу с обращениями граждан, делопроизводство и архивное дело в администрации. Постоянно акцентируется внимание на недопустимости нарушения сроков исполнения документов, на качественном и полном рассмотрении и подготовке ответов на обращения граждан и ведении дополнительного контроля.

В ходе выполнения аналитической работы со статистическими данными обращений граждан в Администрации Калининского района Санкт-Петербурга за 2022 г. были выявлены следующие проблемы:

1) число обращений граждан значительно превышает численность сотрудников, которым поручена работа с ними. Так, чтобы охватить 9704 обращения, поступивших в 2022 г., необходимо ежедневно обрабатывать 26 из них (без учета выходных и праздничных дней). При таком потоке невозможно качественно и в срок ответить на каждое обращение;

2) рассмотрение обращений, поданных в электронном виде, происходит в тот же срок, что и обработка письменных обращений. Данный факт свидетельствует о том, что основ-

<sup>11</sup> Составлено (разработано) автором.

ная цель внедрения интернет-технологий в систему работы с обращениями граждан — снижение сроков рассмотрения и направления ответа — не достигается.

В соответствии с установленными проблемами могут быть предложены следующие рекомендации:

1) с целью снижения числа повторных обращений необходимо пересмотреть подход к ответу на обращения граждан. За формализованные ответы без должной аргументации должна быть предусмотрена персональная ответственность должностных лиц, в чьи обязанности входит работа с обращениями. Для этого необходимо разработать четкие критерии и систему проведения оценки качества направляемых ответов на обращения граждан. Создание отдельных разделов, посвященных разбору наиболее частых обращений, на официальных сайтах органов публичной власти позволит снизить число обращений граждан, посвященных сходным вопросам;

2) для развития и поддержания необходимых профессиональных компетенций служащих целесообразно регулярно проводить обучение работе с обращениями граждан на основе актуальных техник и приемов. Предотвратить профессиональное выгорание сотрудников, осуществляющих работу с обращениями граждан, позволит признать их вклад в общую работу и повысить качество жизни населения. Также необходимо проведение психологических тренингов для поддержания эмоционального состояния служащих. Все работники должны быть частью корпоративной культуры, нацеленной на качественные, а не количественные показатели.

Проблема недоверия граждан к власти и убежденности в неэффективности взаимодействия населения и государства может быть решена посредством усовершенствования работы с обращениями граждан. В такой модели сообщения граждан об изъятиях действующего порядка будут первостепенным ориентиром для принятия решений органами публичной власти и их должностными лицами. Главной задачей является укрепление механизмов взаимодействия между государственным аппаратом и гражданами [1, с. 7].

## *Литература*

1. Алексеева С. П. Повышение эффективности работы органов государственной власти с обращениями граждан // Юридическая наука как основа формирования правовой культуры современного человека : сб. статей по итогам Международной научно-практической конференции, 08 ноября 2018 г. — Магнитогорск : Агентство международных исследований, 2018. — С. 6–9.
2. Гильманов Р. М. Защита персональных данных при рассмотрении обращений граждан // Законность. — 2012. — № 8(934). — С. 49–51.
3. Глухов Е. А. «Отписка» как нарушение законодательства Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан: постановка проблемы // Сибирское юридическое обозрение. — 2020. — № 4. — С. 534–544.
4. Естропова А. С. Организация работы с обращениями граждан: исторический аспект и теоретические основы // Личность, творчество, образование в социокультурном пространстве Дальнего Востока России и стран Азиатско-Тихоокеанского региона : материалы Международной научно-практической конференции, 20 ноября 2019 г. — Хабаровск : Хабаровский государственный институт культуры, 2019. — С. 159–164.
5. Зверева Е. И., Лихтин А. А. Совершенствование организации работы с обращениями граждан в органах государственной власти Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. — 2016. — № 4(88). — С. 208–216.
6. Мащенко Н. Е. Обращения граждан как инструмент коммуникаций в работе органов государственной власти // Донецкие чтения 2021 : образование, наука, инновации,

культура и вызовы современности : материалы VI Международной научной конференции, 26–27 октября 2021 г. — Т. 1. — Донецк : Донецкий национальный университет, 2021. — С. 82–84.

7. *Скрябина М. В.* Обращения граждан в органы публичной власти как инструмент противодействия коррупции в России // Закон и право. — 2019. — № 2. — С. 48–50.

8. *Стащенко С. П.* Особенности рассмотрений обращений граждан в МВД России // Общественная безопасность в системе стратегических национальных приоритетов Российской Федерации : сб. научных трудов по итогам XIII Всероссийской конференции «Правопорядок в России: проблемы совершенствования», 14 марта 2019 г. — М. : Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В. Я. Кикотя, 2019. — С. 108–110.

9. *Степкин С. П.* Цифровая трансформация обращений граждан с использованием современных информационных технологий // Российское право: образование, практика, наука. — 2022. — № 4. — С. 72–82.

10. *Тенишева В. С.* Право граждан на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления // Инновационное развитие региона: интеграция управленческой науки и практики : сб. трудов Межрегиональной студенческой научно-практической конференции, 3 апреля 2020 г. — Новосибирск : Золотой колос, 2020. — С. 87–91.

**Для цитирования:**

*Соболева А. А.* Организация работы с обращениями граждан в РФ: проблемные аспекты (на примере Администрации Калининского района Санкт-Петербурга) // Новизна. Эксперимент. Традиции (Н.Экс.Т). — 2024. — Т. 10. — № 1 (25). — С. 96–104.