

УДК 651:34

ФИОНОВА Людмила Римовна –

*д.тех.н., профессор; заведующий кафедрой информационного обеспечения управления и производства Пензенского государственного университета
flr@pnzgu.ru*

НОРМАТИВНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОКУМЕНТНОЙ КОММУНИКАЦИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ С НАСЕЛЕНИЕМ

В статье освещаются важные аспекты документной коммуникации органов власти с населением России. Отмечено, что данная коммуникация реализуется через работу с обращениями граждан. Эта работа занимает особое место в деятельности любого органа власти.

Автором рассмотрены действующие нормативные акты, регламентирующие работу с обращениями граждан в России, отмечены последние позитивные изменения. Приведен перечень вопросов из обращений граждан, описана блок-схема взаимодействия населения с органами власти. Подчеркнута роль права как главного регулятора документной коммуникации.

Ключевые слова: обращения граждан; запросы; органы власти; нормативное регулирование; блок-схема взаимодействия; роль права.

Important aspects of document communication of government bodies with Russian population are illuminated in the article. It is noted that this communication is realized through the work with citizens' appeals. This work has a special place in activities of any governmental body.

The author considers existing normative acts regulating the work with citizens in Russia; recent positive changes are noted. A list of questions from citizens' appeals is given; the scheme of interaction of the population with the authorities is described. The role of law as the main regulator of document communication is emphasized.

Keywords: citizen address; demands; government bodies; normative regulation; diagram of interaction; role of law.

Документная коммуникация органов власти всех уровней с населением России реализуется через работу с обращениями граждан.

Эта работа всегда занимала особое место в деятельности любого органа власти, т.к. она обеспечивает обратную связь в системе управления, позволяет понять, какие управленческие решения эффективны, а также какие проблемы волнуют население.

Не случайно в постановлении Конституционного суда РФ отмечено: «Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления... это позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан»¹.

В 2011 г. внесены изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях². В нем появились статьи о работе с обращениями граждан. В частности, ст. 5.59 гласит: «Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан должностными лицами государственных органов и органов местного самоуправления влечет наложение административного штрафа в размере от 5 000 до 10 000 рублей».

Жители РФ в своих обращениях затрагивают самые разные вопросы. Например, распределение обращений жителей Пензенской обл. в государственные органы по различным темам в 2013 г. показано на рис. 1.

В настоящее время органы государственной власти России, помимо традиционных форм работы с населением, таких как личный прием и работа с письменными обращениями граждан, применяют и новые, например, прямые линии, теле-

¹ Постановление Конституционного суда РФ от 18.07.2012 № 19-П, ст. 33.

² Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. В ред. от 02.11.2013 № 305-ФЗ.



Рисунок 1. Тематика обращений жителей Пензенской обл. в государственные органы

фоны доверия. Используются также возможности интернет-технологий, электронной почты.

Несмотря на то, что число обращений, поступающих в электронном виде, постоянно растет, наиболее распространенной и достаточно эффективной остается именно документная коммуникация.

Основным документом, регулирующим работу с обращениями граждан в России, является федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹. В законе прописана вся технология работы с этой группой документов, ее можно отразить в блок-схеме, показанной на рис. 2. Как видно из схемы, автор обращения постоянно должен находиться в курсе событий, которые связаны с работой над его обращением. Даже если его обращение некорректно сформулировано или содержит запрос о предоставлении сведений конфиденциального характера, гражданин должен получить уведомление с разъяснением его ошибок в течение 7 дней.

Важно отметить, что с 2010 г. на обращение, поступившее в орган власти по электронным каналам, по желанию обратившегося можно отправлять ответ как на его почтовый, так и на электронный адрес.

В последнее время принят ряд федеральных законов, которые определяют новые

аспекты коммуникации органов власти с населением.

Например, федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»² определил порядок работы с такими документами, как запросы граждан.

Технология работы с запросами аналогична технологии работы с обращениями.

Письменный запрос подлежит регистрации в течение 3 дней со дня его поступления в орган власти.

Устный запрос подлежит регистрации в день его поступления с указанием даты и времени поступления.

Запрос подлежит рассмотрению в 30-дневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством. Если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, в течение 7 дней со дня регистрации запроса пользователь информации уведомляется об отсрочке ответа на запрос. Новый срок предоставления информации не может превышать 15 дней сверх установленного федеральным законом срока для ответа на запрос.

Если запрос не относится к деятельности органа власти, в который он направлен, то в течение 7 дней со дня регистрации он направляется в другой орган, к полномо-

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». В ред. от 02.07.2013 № 182-ФЗ.

² Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В ред. от 07.06.2013 № 112-ФЗ.

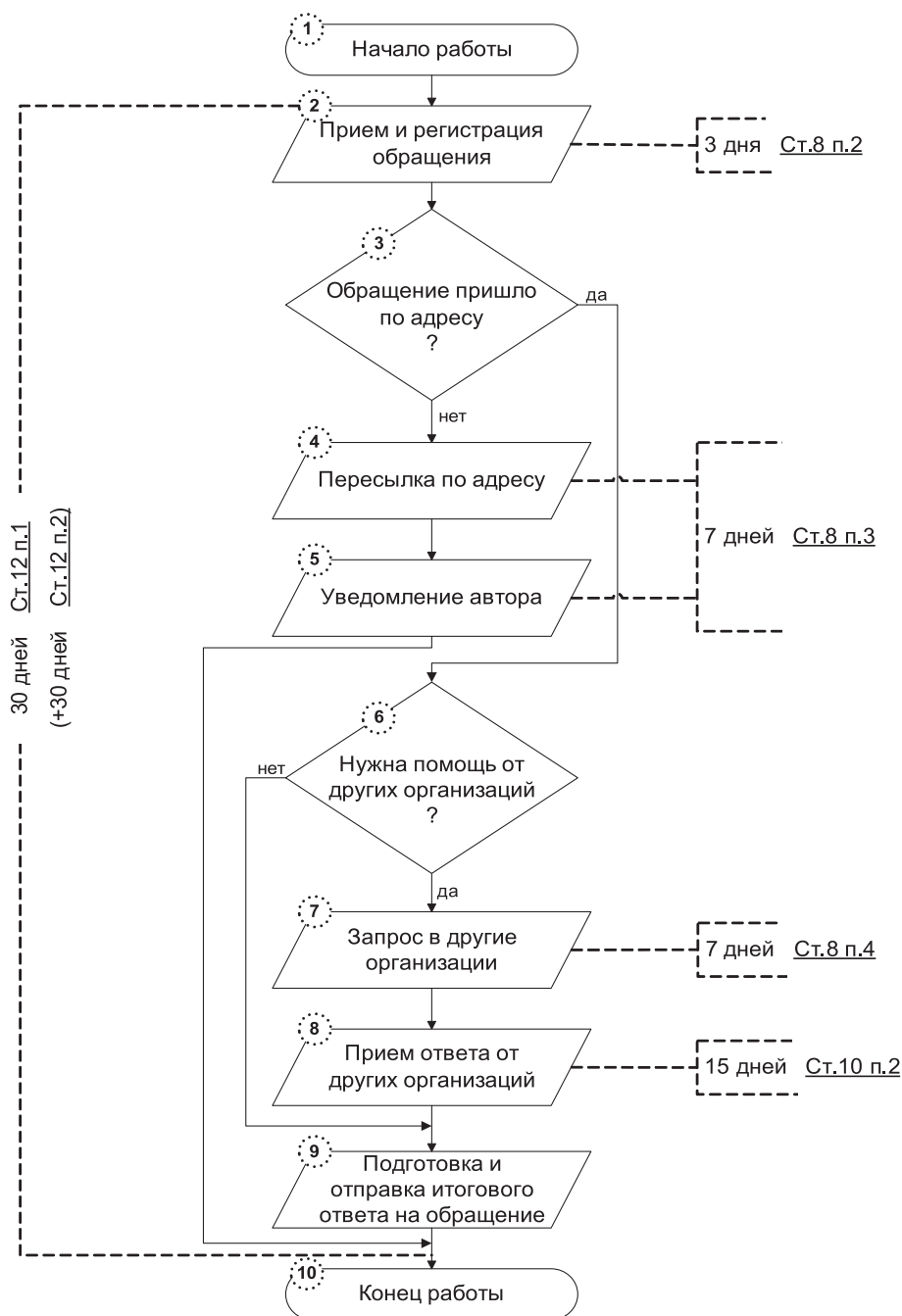


Рисунок 2. Алгоритм работы с обращениями граждан (в соответствии с ФЗ № 59)

чиям которого отнесено предоставление запрашиваемой информации. О переадресации запроса в этот же срок сообщается лицу, направившему запрос. В случае если орган власти не располагает сведениями

о наличии запрашиваемой информации в другом органе, об этом также в течение 7 дней со дня регистрации запроса сообщается лицу, направившему запрос.

В Кодексе РФ об административных

правонарушениях также появились статьи, посвященные работе с информационными запросами граждан. Статья 5.39 гласит: «Неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, ...несвоевременное ее предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1 000 до 3 000 рублей».

Следующий федеральный закон, влияющий на документную коммуникацию органа власти, — «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹. Статья 7 данного закона определила особые требования к взаимодействию с заявителем при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя:

- предоставления документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением услуги;

- предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих услуги, иных органов и организаций, в соответствии с нормативными правовыми актами РФ и субъектов РФ, муниципальными правовыми актами;

- осуществления действий, в т.ч. согласований, необходимых для получения услуг и связанных с обращением в иные органы и организации.

Особо следует обратить внимание на то, что п. 2 и 3 ст. 7 уже вступили в силу. Поэтому в Кодекс РФ об административных правонарушениях² в настоящее время включена ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных

услуг». В ней записано, что нарушение должностным лицом порядка предоставления услуги, повлекшее непредоставление услуги заявителю либо предоставление услуги заявителю с нарушением установленных сроков, влечет наложение административного штрафа в размере от 3 000 до 5 000 руб.

Требование должностным лицом предоставления документов и (или) платы, не предусмотренных законодательством, влечет наложение административного штрафа в размере от 5 000 до 10 000 руб.

Нарушение должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб на нарушение порядка предоставления услуги, порядка или сроков рассмотрения жалобы либо незаконный отказ или уклонение указанного должностного лица от принятия ее к рассмотрению влечет наложение административного штрафа в размере от 20 000 до 30 000 руб.

С 1 июля 2012 г. на чиновников можно пожаловаться по Интернету. Для этого нужно зайти на сайт 210.gosuslugi.ru и ввести в специальную форму название региона, ведомства, адрес и тип документа, который затребовали чиновники. Так заявитель получит информацию о том, должен он предоставить его самостоятельно или нет.

Кроме того, заявитель может обратиться с жалобой при нарушении срока предоставления государственной услуги и отказе в приеме документов, представление которых предусмотрено нормативными правовыми актами РФ.

На основе жалоб граждан составляются рейтинги и антирейтинги органов власти, а вся информация о нарушениях будет передаваться напрямую премьер-министру.

Порядок работы с жалобами граждан определен постановлением Правительства РФ³. Теперь на претензии россиян в адрес федеральных органов исполнительной власти чиновники должны давать ответ в течение 2 недель. А в каждом ведомстве, оказывающем государственные услуги, должны появиться специальные уполномоченные, которые проследят за тем,

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». В ред. от 23.07.2013 № 251-ФЗ.

² Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ. В ред. от 02.11.2013 № 305-ФЗ.

³ Постановление Правительства РФ от 16.08.2012 № 840 «Об утверждении Правил подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов РФ».

чтобы все жалобы были приняты и рассмотрены.

Порядок оформления письменных ответов на все виды обращений и запросов, направленных в органы власти, определен в основном Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти¹. Сами требования к оформлению реквизитов не прописываются. Их надо брать из Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти². Этот документ достаточно новый, и многие органы власти до сих пор не завершили переработку своих собственных Инструкций по делопроизводству [Ермолаева 2011].

Последние изменения, внесенные в федеральный закон № 59-ФЗ, расширили круг субъектов, подпадающих под сферу действия закона. В субъектный состав закона включены также государственные, муниципальные учреждения и иные организации РФ, осуществляющие публично значимые функции, и их должностные лица.

¹ Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» от 15.06.2009 № 477. В ред. постановления Правительства РФ от 07.09.2011 № 751.

² Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Утв. приказом Росархива от 23.12.2009 № 76.

Многие субъекты уже внесли изменения в сферу действия своих нормативных актов. Например, принятый в конце 2012 г. закон Пензенской области «О порядке рассмотрения обращений в Пензенской области» от 28 декабря 2012 г. № 2327-ЗПО гласит: «Настоящий Закон... определяет порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, объединений граждан, в том числе юридических лиц, органами государственной власти Пензенской области, органами местного самоуправления в Пензенской области, государственными, муниципальными учреждениями и иными организациями в Пензенской области, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами...»

Все изменения нормативных актов важно сразу учитывать в работе, т.к. в государственной службе право является главным регулятором документной коммуникации с внешним миром.

Цель права – унифицировать и стандартизировать поведение государственных служащих и, в частности, правила документной коммуникации, с тем чтобы ни частая сменяемость, ни малый объем общения населения с чиновником не могли повлиять на восприятие фигуры чиновника как представителя государства.

Литература

Ермолаева А.В. 2011. Новые Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: проблемы применения. – *Власть*, № 4. С. 87-90.

СУЗИ Андрей Михайлович –

аспирант факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова
andreysuzi@gmail.com

ОБРАЗ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ СМИ

В статье анализируется информационный фон вокруг Республики Карелия в федеральных СМИ. Рассматриваются благоприятные темы, в контексте которых освещается республика, и информационные риски. Следует отметить, что благоприятные и неблагоприятные сообщения касаются близких тем, что подтверждает неслучайный характер выделения данных имиджевых черт. Отдельно рассматриваются неоднозначные информационные поводы, связанные с действиями представителей власти. Классические имиджевые черты региона сравниваются с полученными данными, оценивается их актуальность. Автор приходит к выводу об инерционности воспроизведения устоявшегося образа, дополняемого неблагоприятными сообщениями. В качестве выхода из данной ситуации предлагается ребрендинг региона.

Ключевые слова: регион; имидж; брендинг; средства массовой информации.