

мещении двух или трех комплексов профессиональных компетенций в деятельности специалиста, особую роль начинает играть система дополнительного профессионального образования.

#### **Список литературы:**

1. Сельченко А.К. Профессионализация социальной работы в России (на примере специалистов по социальной работе) // Теория и практика общественного развития. 2013. № 10. С. 76-79.
2. Forsyth P.B., Danisiewicz T.J. Toward a Theory of Professionalization // Work and Occupations, February 1985, Vol. 12, No. 1. P. 59-76.
3. Evetts J. Short Note: The Sociology of Professional Groups // Current Sociology, January 2006, Vol 54(1). P. 133-143.
4. Abbott A. The Order of Professionalization. An Empirical Analysis // Work and Occupations, November 1991, Vol. 18, No. 4. P. 355-384.
5. Dingwall R. Essays on Professions. UK: Ashgate, 2008. 168 p.
6. Davis M. Is Public Administration a Profession? // Public Administration Research, 2013, Vol. 2, No. 2. P. 26-36.
7. Программа «Подготовка управленческих кадров в сфере здравоохранения, образования и культуры в 2011-2014 годах»: Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2011 № 1665-р (ред. от 12.09.2013) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 40. Ст. 5598; Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 38. Ст. 4846.
8. Кузибецкий А.Н. Постиндустриальная система дополнительного профессионального образования в информационном обществе: акмеологический аспект // Известия Саратовского университета. Новая серия. Акмеология образования. Психология развития. 2014. Т. 3, вып. 1(9). С. 11-15.

УДК: 31.316.4

### **ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН КАК РЕГИОНАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА**

*Хомова Ольга Владимировна  
ведущий специалист*

*Управления по работе с обращениями граждан Правительства Свердловской обл.  
магистрант Уральский федеральный университет, Екатеринбург  
E-mail: olyaxomova@mail.ru*

### **THE ORGANISATION OF THE WORK WITH APPEALS FROM CITIZENS AS A PROBLEM OF THE REGION**

*Olga Khomova*

*Leading Specialist in the Citizen appeals office of the Government of Sverdlovsk region,  
undergraduate of FSAE IHPE "Ural Federal University named after the first President of Russia  
B.N. Yeltsin ", Ekaterinburg*

**АННОТАЦИЯ** – В статье проанализированы основные проблемы создания и функционирования механизмов взаимодействия власти и общества. Сегодня необходимо создавать новые каналы «обратной связи», способствующие улучшению информационного обеспечения для принятия властью управленческих решений, повышения доверия общества к государственным институтам. В статье автором предложен механизм повышения эффективности работы с обращениями граждан, выделены эффективные механизмы реализации прав граждан на обращение в Правительстве Свердловской области.

**ABSTRACT** – The main problems associated with the establishment and functioning of the mechanisms of interaction between Government and society were analyzed in this article. Today it is necessary to create the new channels of "feedback", to increase public confidence in state institutions. In this article the author offers a mechanism for increasing the efficiency of work with ap-

peals from citizens, highlighted effective mechanisms for the implementation of the citizen's rights to appeal to the Government of the Sverdlovsk region.

**Ключевые слова:** обращения; граждане; повторное обращение; признаки.

**Keywords:** appeals; citizens; repeated appeals; features.

Эффективная организация управления предполагает, прежде всего, что органы государственной власти, его осуществляющие, обладают необходимой для принятия управленческих решений информацией. Эта информация может быть получена в процессе взаимодействия с заинтересованными лицами и организациями, составляющими общество. Комплексный показатель успешного управления социальными процессами в регионе – его эффективность, а одним из условий её повышения – знание мнений жителей региона о проводимых социальных реформах; степени удовлетворенности социальной жизнью, социальной политикой; мерами, которыми она осуществляется; насколько успешно достигнуты поставленные управленцами цели по реализации социальных программ. Мнение населения об эффективности управления относится к субъективным критериям.

«Для выяснения эффективности управления социальными процессами в регионе важно получить ответы на следующие вопросы:

- какова оценка населением своего материального положения;
- какова оценка своих жизненных перспектив жителями региона, основными социальными группами;
- какие социальные трудности они испытывают и в этой связи какие социальные проблемы необходимо решить в первую очередь;
- каково отношение к органам региональной власти, прежде всего степень доверия со стороны населения в решении социальных проблем;
- насколько эффективным, по мнению жителей региона, является региональное управление социальными процессами» [1, с. 1].

В условиях правового государства главным объектом регионального управления является народ, проживающий на территории региона. Согласно ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является его многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [2, с. 1]. Таким образом, народ поручает органам государственной власти и органам местного самоуправления функцию управления. Региональная власть и общество взаимосвязаны и взаимозависимы. В условиях демократии власть заинтересована во взаимодействии с обществом, в том, чтобы четко представлять, как общество оценивает её управленческие решения, как решения реализуются на практике, какие дополнительные меры нужно принять, чтобы создать условия, гарантирующие стабильные, динамично-развивающиеся социальные процессы в регионе. Стремление власти к взаимодействию с гражданином нашло воплощение в ст. 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой «граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» [2, с. 5]. Решение властью вопросов, поставленных в обращении гражданина, означает не только защиту его нарушенного права или законного интереса, но и устранение недостатков в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Следовательно, налицо реальный учет мнения гражданина в принятии управленческих решений. Поэтому право гражданина на обращение является конкретизацией права на участие в управлении делами государства и входит в систему политических прав и свобод гражданина.

Обращения в органы государственной власти и местного самоуправления – необходимый элемент обратной связи между гражданами и формируемыми ими органами государственной власти и местного самоуправления. Практическая реализация права граждан на обращение непосредственным образом сказывается на создании социальной атмосферы, которая бы вовлекала каждого человека в созидательный процесс преобразования экономики и

управления социальными процессами. Власть проводит анализ и обобщение вопросов, содержащихся в обращениях граждан, учитывая их при принятии управленческих решений. Даже сугубо личные проблемы гражданина несут значимую для власти информацию.

В настоящее время работа с обращениями граждан регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 29.06.2010 № 126-ФЗ, от 27.07.2010 № 227-ФЗ, с изм. внесенными Постановлением Конституционного суда РФ от 18.07.2012 № 19-П). Федеральный закон № 59-ФЗ содержит все необходимые нормы для регулирования взаимодействия общества и власти, защищает конституционное право граждан на обращения в органы государственной власти. Однако необходимо понимать, что эффективность работы с обращениями граждан, в первую очередь, зависит от существующей системы обеспечения неукоснительного соблюдения установленных Федеральным законом № 59-ФЗ порядка и сроков рассмотрения обращений граждан; кардинального повышения качества этой работы и определения мер по предотвращению повторных обращений.

Важен конечный результат, удовлетворённость гражданина полученным ответом. Федеральный закон № 59-ФЗ, как и ряд действующих нормативно-правовых актов, регулирующих работу с обращениями граждан в РФ, не содержит действенного механизма реализации права граждан на обращение и не формулирует основные принципы организации эффективного взаимодействия общества и власти. Ни один действующий федеральный закон не обеспечивает механизм получения гражданином законного ответа. «Каждое право только тогда может быть реализовано, когда ему соответствует чья-то обязанность его обеспечить. По сути дела гарантии – это обязанность государства обеспечить гражданам реализацию их права путём вменения соответствующим государственным органам и их должностным лицам обязанности рассмотреть обращение и принять соответствующее решение, направленное на достижение цели обращения» [3, с. 1].

Институт обращений граждан в России сформировался давно. Сегодня необходимо основное внимание уделить именно действенным механизмам реализации права граждан на обращение, повысить качество правового регулирования взаимодействия общества и власти, снизить негативное влияние бюрократического подхода на результаты обращений.

Одним из таких механизмов, позволяющих повысить эффективность работы с обращениями граждан в современных условиях, должна стать автоматизация и информатизация системы документационного обеспечения управления. Взаимодействие государственных органов и граждан с применением информационных технологий обеспечивается действующей программой «Электронная Россия» и программой «Информационное общество 2011-2018». Эти программы сделали автоматизацию государственных органов обязательным условием их функционирования.

Сейчас гражданин может обратиться в государственный орган в устной форме, заполнить бланк, прислать обычное или электронное письмо, оформить обращение через веб-сайт. Любой гражданин вправе ожидать, что на его обращение ответят. Отношение граждан к государству во многом определяется тем, насколько эффективна в глазах общества его деятельность, справляется ли оно с возложенными на него задачами и функциями, или нет. Именно Государство создаёт государственные управленческие структуры и наделяет их должностных лиц – государственных служащих – необходимыми полномочиями для реализации права граждан на обращение.

Государственная служба предназначена для выполнения функций государственного управления. Специфика традиционного менеджмента в государственной службе часто обозначается такими терминами как «администрирование» и «бюрократия». «Бюрократия внутренне присуща любому государственному устройству, и полностью избавиться от нее нельзя. Однако можно и нужно найти способы, позволяющие минимизировать наносимый ею ущерб» [4, с. 8].

Сегодня одной из проблем института обращений граждан в Правительстве Свердловской области являются повторные обращения. Повторное обращение сигнализирует о том,

что гражданин не удовлетворён полученным ответом либо не получил ответ в установленные законом сроки. «Следует отметить, что реально негативным показателем является повторность жалоб... Повторные жалобы в обязательном порядке ставятся на контроль по исполнению во избежание фактов волокиты или неполных неаргументированных ответов – «отписок», по меткому названию граждан» [5, с. 17]. К сожалению, среди сегодняшних чиновников много таких, которые занимаются лишь имитацией деятельности, являя собой образец бюрократического подхода к институту обращений граждан. Доказательством служат их необоснованные письменные отказы в ответ на обращения граждан, так называемые «отписки». Существует целая технология составления чиновниками-бюрократами отписок.

По результатам анализа обращений, поступивших в Управление по работе с обращениями граждан Правительства Свердловской области, сформулированы основные характерные особенности отписок госчиновников на обращения граждан:

- большая часть ответа содержит изложение положений нормативно-правовых актов, либо не имеющих прямого отношения к сути поставленного вопроса, либо хорошо известных заявителю. При этом обильные цитаты и ссылки на нормативные акты заменяют собой рассмотрение заявления по существу;
- подмена предмета обжалования. Гражданин ставит в своем обращении перед органом власти конкретные вопросы, но получаете ответ совсем на другие вопросы;
- подмена основных доводов заявителя второстепенными. Государственный служащий оценивает только незначительные доводы и принимает по ним необоснованное решение;
- подмена фактов мнениями. Субъективное мнение государственного служащего подменяет собой информацию о реальных событиях;
- несоответствие выводов утверждениям. Отписка содержит верные утверждения, но вывод делается абсолютно противоположный.

Часто государственные служащие в ответе-отписке преувеличивают объём произведённых ими действий, пытаясь, таким образом, убедить гражданина в объективном, всестороннем рассмотрении обращения по существу.

Имеются в арсенале бюрократов и подготовленные юридической службой государственных органов ответы, которые не решают вопросы по существу заявленных требований, но прикрывают бюрократа с юридической точки зрения на случай обжалования гражданином принятого по обращению решения в суде.

Кроме перечисленных выше признаков отписок, можно указать и на следующие действия государственных служащих-бюрократов:

- обращение рассматривается без непосредственного участия гражданина, как правило, государственный служащий-бюрократ отказывается под различными предлогами от встречи с гражданином на личном приёме;
- обращение по вертикали власти направляется в орган, действия которого и обжалует гражданин;
- обращение перенаправляется тем должностным лицам или в те органы, которые не уполномочены принимать решение по поставленным вопросам;
- гражданина пытаются убедить, что его права могут быть восстановлены только в судебном порядке, хотя возможен внесудебный порядок восстановления нарушенных прав;
- обращение возвращается заявителю вместо направления его должностному лицу или органу, уполномоченному рассмотреть обращение.

В случае получения отписки, гражданин вправе обратиться в прокуратуру в связи с нарушением Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Прокуратура вправе возбудить дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, в отношении должностных лиц и привлечь виновных сотрудников к дисциплинарной ответственности. Однако не каждый гражданин, получив отписку, решается восстанавливать законный порядок рассмотрения его обращения, гарантированный ему государством. Отписками подрывается доверие граждан к государству.

Снижение бюрократического подхода к институту обращений граждан возможно только при условии, что в Федеральном законе или подзаконном правовом акте чётко прописан механизм рассмотрения обращений, и только неукоснительное соблюдение бюрократом такого Закона поможет исключить саму возможность направления гражданину отписки. В настоящее время на уровне федеральных и региональных органов исполнительной власти (министерств, федеральных служб, федеральных агентств) активно ведется работа по разработке и утверждению административных регламентов по работе с обращениями граждан. В Административный регламент по работе с обращениями граждан необходимо внести такое понятие как «отписка», указав признаки отписки и признаки бюрократического подхода при рассмотрении обращений; необходимо назначить ответственного (прописать, кто отвечает за получение гражданином отписки), а также прописать – какое наказание последует за отписки.

Соблюдение чиновником законной процедуры подготовки ответа по существу должно исключить часть повторных обращений, а значит, у государственного служащего останется время для объективного и всестороннего рассмотрения первичных обращений в соответствие с действующим федеральным законодательством. Губернатор Свердловской области и Правительство Свердловской области уделяют работе с обращениями граждан особое внимание, расценивая эту сферу социальных отношений как один из важнейших каналов обратной связи органов исполнительной власти с населением. Обращения граждан часто могут вскрыть некую ещё не замеченную проблему, возможно, указать пути её разрешения, и способствовать, таким образом, совершенствованию системы государственного управления, улучшению социальной действительности в целом.

В структуру Правительства Свердловской области входит Управление документационного обеспечения и Управление по работе с обращениями граждан. Основной задачей Управления документационного обеспечения Правительства Свердловской области является организация и обеспечение функционирования единой системы документооборота в Правительстве Свердловской области с использованием системы автоматизации делопроизводства и электронного документооборота в процессе реализации полномочий исполнительного органа власти. Основными региональными документами, регламентирующими деятельность Управления по работе с обращениями граждан (далее по тексту – Управление) являются Устав Свердловской области от 23.12.2010г. № 105-ОЗ (ред. от 30.06.2014г.); Постановление Правительства Свердловской области от 05.03.2013г. № 234-ПП «Об утверждении Положения о системе электронного документооборота в исполнительных органах государственной власти Свердловской области»; Схема обработки обращений специалистами Управления по работе с обращениями граждан Правительства Свердловской области.

В Свердловской области создана и функционирует система работы с обращениями граждан, порядок и основные принципы детализированы с закреплением административных процедур на всех этапах работы с обращениями граждан. Распоряжением Губернатора Свердловской области установлены дополнительные меры ответственности должностных лиц за нарушения в работе с обращениями граждан. Формы дисциплинарной ответственности за нарушения в работе с обращениями граждан устанавливаются в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации и включаются в трудовой договор (контракт) и должностной регламент (инструкцию) должностного лица. Положение о премировании, устанавливает уменьшение размера премии при нарушении сроков рассмотрения обращений граждан на 20 %. В целях повышения эффективности работы с обращениями граждан в первую очередь была отработана система обеспечения неукоснительного соблюдения установленных Федеральным законом порядка и сроков рассмотрения обращений граждан, кардинального повышения качества этой работы. Определены меры по предотвращению повторных жалоб. Налажена система информирования руководителей по контрольным параметрам административных процедур при работе с обращениями. Ежемесячно краткая аналитическая справка о работе с обращениями граждан представляется Губернатору и председателю Правительства Свердловской области, а ежеквартально данная информация рассматривается на

общем аппаратном совещании Правительства Свердловской области с участием всех руководителей исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

Неукоснительное соблюдение федерального законодательства в институте обращений граждан обеспечивается автоматизацией Управления. На официальном сервере Правительства Свердловской области в сети Интернет ([www.midural.ru](http://www.midural.ru)) действует интерактивная страница «Обращения граждан» с функцией «Электронная приемная», которая позволяет в дистанционном режиме записаться на устный прием, направить электронное письменное обращение и в режиме обратной связи (с соответствующим индивидуальным паролем) узнать об этапах и результатах рассмотрения.

«По данным на 1 января 2010 года, во все исполнительные органы государственной власти Свердловской области и в 64 администрации муниципальных образований в Свердловской области установлено единое унифицированное программное обеспечение автоматизированной системы документационного обеспечения управления (АС ДОУ) «Контроль обращений граждан» на программной платформе LOTUS NOTES.6.» [5, с. 19]. У входа в здание Правительства Свердловской области и в зоне ожидания личного приема установлены электронные терминалы системы «Информационный киоск» с информацией для граждан по разделам: «Нормативно-правовые основы организации работы с обращениями граждан», «График приема граждан», «Ответы на наиболее часто задаваемые вопросы», «Адреса исполнительных органов государственной власти», обзорные информации «О работе с обращениями граждан к Губернатору Свердловской области и в адрес Правительства Свердловской области» за календарные периоды.

Успешная деятельность органа государственной власти по работе с обращениями граждан во многом зависит от уровня его технического оснащения и эффективной автоматизации процессов управления. Компьютер помогает выполнять широкий круг задач по составлению документов, а также по организации рациональной и оперативной работы с ними. На сегодняшний день в Правительстве Свердловской области в тестовом режиме проходит апробация модернизированной информационной подсистемы обработки обращений граждан на платформе EMC DOCUMENTUM (подсистема «Обращения граждан» - GOSVO-DOCUMENTUM). Модернизация осуществлялась на основании Государственного контракта № 3 от 21 февраля 2014 года. Подсистема предназначена для автоматизации обработки обращений граждан в Администрации Губернатора Свердловской области, Правительстве Свердловской области, исполнительных органах государственной власти Свердловской области и в администрациях муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области. Внедрение Подсистемы должно обеспечить:

- унификацию в организации работы с обращениями граждан в исполнительных органах государственной власти Свердловской области и администрациях муниципальных образований Свердловской области на основе единого решения;
- получение справок и отчетов по единым формам и алгоритмам расчетов, в т.ч. в соответствии с требованиями федеральных органов власти;
- использование единой нормативно-справочной информации;
- электронный обмен документами и отчетами между участниками СЭД.

Необходимость модернизации действующей системы электронного документооборота в Правительстве Свердловской области вызвана требованием повышения эффективности работы института обращений граждан. Часто обращения дублируют с учётом компетенции в соответствующий орган власти (Министерства, Департаменты, Управления и др. подразделения). В модернизированной системе будет возможно регламентировать обмен сведениями по базам данных для дублирующихся обращений, с учетом того, что во всех государственных органах регистрация и учет автоматизированы. Также появится техническая возможность обеспечить унификацию этих сведений, сейчас идёт работа по разработке Административного регламента работы с обращениями граждан, а также Технического регламента формирования баз данных по обращениям граждан и защите этой информации.

Модернизированная система дополнительно создаст необходимые условия для повышения результативности принимаемых по обращениям решений, предотвращению фактов волокиты и повторных жалоб граждан, позволит организационно перейти от контроля соблюдения сроков на всех этапах рассмотрения обращений к ужесточенному контролю результата. В новом модуле будет всё «прозрачно», и поправить что-то без официального документа будет нельзя. Модуль определит ответственного за рассмотрение конкретного обращения, покажет где, у кого в данный момент находится обращение.

Решение крупных социальных вопросов в регионе граждане всё чаще готовы брать на свою ответственность. Всё чаще в органы государственной власти поступают не жалобы или претензии, а предложения и инициативы, имеющие законотворческий смысл.

Сделать более эффективной систему диалога власти и граждан можно только сделав коммуникации более открытыми и прозрачными, поставив барьер для бюрократов в виде эффективного механизма реализации права граждан на обращение, жёстко контролируя принятые ими управленческие решения. Правительство Свердловской области внедряет самые прогрессивные методы автоматизации этого процесса.

### **Список литературы:**

1. Филипенко А.В. Управление социальным развитием региона (социологический аспект): дис. канд. соц. наук. — Москва. 2002. 165 с. [Электронный ресурс] : Научная электронная библиотека disserCat. URL: <http://www.dissercat.com/content/upravlenie-sotsialnym-razvitiem-regiona-sotsiologicheskii-aspekt> (дата обращения: 12.01.2015)
2. Конституция Российской Федерации (в ред. от 21.07.2014). [Электронный ресурс] : КонсультантПлюс. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения 20.12.2014)
3. Конституционные гарантии прав и свобод. [Электронный ресурс] : Право Р.Ф. URL: <http://pravorf.narod.ru/19.html> / (дата обращения: 22.12.2014)
4. Савина Т.Н. Проблемы бюрократии в современной России. [Электронный ресурс] : Портал «Googl». URL: [sisupr.mrsu.ru/2009-2/pdf/26\\_Dashdamirov.pdf](http://sisupr.mrsu.ru/2009-2/pdf/26_Dashdamirov.pdf) (дата обращения: 23.12.2014)
5. Зацепин И.Н. О сложившейся системе работы с обращениями граждан в Свердловской области и основных направлениях по её дальнейшему совершенствованию // Информационно-методический сборник «Опыт». № 64. 2010. [Электронный ресурс] : Официальный сайт Правительства Свердловской области. URL: [http://www.midural.ru/10\\_0033/100080/](http://www.midural.ru/10_0033/100080/) (дата обращения: 23.12.2014)

УДК 32:82-96

## **ИССЛЕДОВАНИЕ ПОНЯТИЯ «ПОЛИТИКА» В НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ**

*Хорошкевич Наталья Геннадьевна*

*кандидат социологических наук, доцент*

*Уральский федеральный университет, Екатеринбург*

*E-mail: natali\_gx@r66.r*

## **STUDY OF THE TERM «POLITICS» IN SCIENTIFIC LITERATURE**

*Natalia G Horoshkevich*

*Ph.D in Sociology, Associate Professor*

*Ural State University, Ekaterinburg*

**АННОТАЦИЯ** – В статье поднимается вопрос о необходимости более широкого изучения сферы политики с позиций социологии. Один из аспектов изучения – исследование понятийного аппарата и, в первую очередь, термина «политика». Обоснована необходимость постоянного изучения данного понятия. Представлены характеристики политики, выделенные в толковых словарях, словарях гуманитарных дисциплин и социологических словарях. Отмечена специфика исследований термина в каждой из этих групп. Представлен перечень