
**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ (ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ)
НАУКИ**
SCIENCES OF PUBLIC LAW (STATE LAW)

*Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 8, вып. 1. С. 36–41.
ISSN 2618-8236 (print).*
Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2023;8(1):36-41. ISSN 2618-8236 (print).

Научная статья

УДК 342.722

doi: 10.47475/2618-8236-2023-18106

**Организация и проведение личного приема граждан
в органах государственной власти**

Константин Анатольевич Новокшонов

*Южно-Уральский технологический университет, Челябинск, Россия
konstantin-novokshonov@yandex.ru*

Аннотация. Анализируются проблемы организации и проведения личного приема граждан как одной из форм обращения в органы государственной власти. Сделан вывод о том, что право граждан на обращения является многогранным явлением. Анализируются проблемы совершенствования государственного управления организации личного приема граждан, в том числе в период карантинных мероприятий.

Ключевые слова: право граждан на обращение, личный прием, государственный орган, государственное управление

Для цитирования: Новокшонов К. А. Организация и проведение личного приема граждан в органах государственной власти // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 8, вып. 1. С. 36–41. doi: 10.47475/2618-8236-2023-18106.

Original article

**Organization and conduct of personal reception of citizens
in public authorities**

Konstantin A. Novokshonov

*South Ural Technological University, Chelyabinsk, Russia
konstantin-novokshonov@yandex.ru*

Abstract. The article analyzes the problems of organizing and conducting a personal reception of citizens as one of the forms of applying to public authorities. It is concluded that the right of citizens to appeal is a multifaceted phenomenon. The article analyzes the problems of improving public administration of the organization of personal reception of citizens, including during quarantine measures.

Keywords: citizens' right to appeal, personal reception, state body, public administration

For citation: Novokshonov KA. Organization and conduct of personal reception of citizens in public authorities. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law. 2023;8(1):36-41. doi: 10.47475/2618-8236-2023-18106.*

Каждый гражданин РФ имеет право на обращение в органы государственной власти. Следует констатировать, что в большинстве случаев граждане направляют письменное обращение, но при этом органы государственной власти

должны также организовывать и личный прием. Для примера посмотрим на статистику обращений граждан в Правительство Челябинской области, органы исполнительной власти, местного самоуправления и общественные приемные

© Новокшонов К. А., 2023

Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 8, вып. 1

губернатора Челябинской области в 3-м квартале 2022 года. Всего в этот период поступило 49613 обращений, из них в органы исполнительной власти — 23585, в том числе в Правительство Челябинской области — 6784, органы местного самоуправления — 22080, общественные приемные — 948. Большинство заявителей (63,2%) обращались в электронной форме, 29% — в письменной форме и только 7,8% — в устной форме. Тематика вопросов в обращении была разнообразна. В основном вопросы касались экономики — 35%, социальной сферы — 28%, ЖКХ — 26,7%, общественной жизни — 7,5% и безопасности — 2,8%. Анализ показывает, что граждан интересовали проблемы водоснабжения, благоустройства, эксплуатации и ремонта дорог, электроснабжения, газификации, лекарственного обеспечения, социальной поддержки, оказание медицинской помощи и др.¹ Также количество устных обращений значительно меньше, по статистике, и в других органах. Так, 4-м квартале 2022 года в Министерство образования и науки Челябинской области поступило 705 обращений, из них 607 — в электронном виде, 95 — в письменном и только 3 — в устной форме². Можно привести и другие примеры, но статистика в целом будет похожая.

Развитие современных информационных технологий, занятость граждан, доступность интернет-связи, пандемия — все это способствовало развитию электронных и письменных обращений граждан в органы государственной и муниципальной власти. При этом следует отметить и тот факт, что некоторые граждане нуждаются в личном приеме, чтобы разрешить свои вопросы. Непосредственное общение представителей государства и граждан — форма коммуникативного взаимодействия государства и общества. Она позволяет получить быструю и достоверную обратную связь с гражданами. Именно сейчас время анализировать последствия пандемии, как изменились мир, общество и госуправление за это время. В период пандемии были введены беспрецедентные меры по обеспечению

¹ Ежеквартальный обзор обращений (<https://pravmin.gov74.ru/prav/pravitelstvo/priemnaya-pravitelstva/obzory-obrashcheniy-grazhdan.htm>).

² Отчет по итогам работы Министерства образования и науки Челябинской области по рассмотрению обращений граждан в 4-м квартале 2022 года (https://minobr74.ru/uploads/100/6/section/347/2022/feedback_2022.IV.pdf).

санитарно-эпидемиологического благополучия населения³, которые в том числе затронули изменения в процедуре организации и проведения личных приемов граждан в госорганах. Так, в период действия ограничительных мер, как правило: личный прием граждан в органах государственной власти проводился только по предварительной записи; к личному приему допускались граждане, прошедшие термометрию, не имеющие признаков проявления заболевания, а впоследствии — имеющие сертификат о вакцинации либо сведения о перенесенном заболевании; предпочтение отдавалось дистанционным способам общения (по телефону, посредством видеоконференцсвязи); ознакомление с документом, удостоверяющим личность, было затруднено; из-за необходимости соблюдения режима изоляции увеличилось количество обращений граждан в интересах третьих лиц без подтверждения соответствующих полномочий или без письменного оформленного согласия этих лиц на предоставление персональных сведений. Все эти ограничения были вызваны экстраординарными условиями, но никто не застрахован от того, что это не произойдет снова. Соответственно, необходимо отразить в нормативных актах особенности проведения личного приема в период введения возможных карантинных мероприятий в будущем. Президент РФ рекомендовал «органам исполнительной власти субъектов регулярно, но не реже одного раза в год, проводить прямое общение с жителями регионов. Администрация президента РФ при необходимости может оказывать технологическую и консультационную помощь в организации мероприятия»⁴. Следует также отметить, что за последние годы имеются существенные подвижки в сторону упрощения правовых процедур, повышения их доступности и снижения издержек для их получения [2].

³ Указ Президента РФ № 239 от 02.04.2020 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=5J6xFTTRmV5Ve2L8&cacheid=809FF092FFA4960E4B849AABD7641BAB&mode=splus&rnd=8K5xFTTSjYtCeYtO&base=LAW&n=349217&dst=100000001#Q27xFTTX0JLfIQW9>; дата обращения 17.01.2023).

⁴ Перечень поручений по итогам программы «Прямая линия с Владимиром Путиным» 30 июня 2021 года (<http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/66156>; дата обращения 17.01.2023).

Рассмотрим особенности института личного приема граждан в системе видов обращений граждан. Этот институт следует рассматривать комплексно. А. В. Савоськин считает, что личный прием, в рамках которого реализуется конституционное право гражданина обращаться лично, — это подлежащее особому документальному оформлению (фиксации) непосредственное общение гражданина и должностного лица (уполномоченного представителя органа власти), проходящее в заранее установленном месте и в заранее установленное время. При этом личный прием, предполагая устное общение, не исключает возможности подачи письменного обращения. В качестве отличительных признаков личного приема граждан в органах государственной власти он выделяет: наличие адресата обращения — руководителя органа государственной власти или уполномоченного на проведение личного приема лица; наличие заявителя — только физическое лицо (даже если он представляет организацию); указание времени личного приема — конкретные дни или даже часы (но не весь период рабочего времени органа власти, если только речь не идет о специализированных подразделениях, специально созданных для проведения личного приема); указание места личного приема (чаще всего помещение в органе власти или иное заранее определенное помещение при выездных личных приемах) [7]. С. С. Алексеев достаточно верно отмечает, что первостепенная задача современной России «заключается в том, чтобы конституционные права и свободы человека и гражданина стали реальными, то есть всесторонне гарантированными и защищенными» [1]. «Функционирование и развитие любого демократического государства должно основываться на принципе верховенства закона, строгого его соблюдения всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами, а также дальнейшего укрепления гарантий прав личности и их охраны. Конституция РФ закрепила обязанность государства в лице его органов создавать необходимые юридические и организационные условия для реализации прав, свобод и законных интересов граждан... От того, насколько четко будет регламентирована, с точки зрения права, работа с обращениями граждан и насколько профессионально будет она осуществляться, во многом зависит решение проблемы реализации прав человека, а также их защиты, своевременность

принятых новых или корректировка уже действующих законодательных актов в нашей стране» [6]. Соответственно, право граждан на обращение в целом и право на личный прием в частности должно иметь реальную возможность реализации. Именно поэтому А. А. Титов рассматривает право на обращение граждан как многогранное явление. Не только как субъективное право гражданина, но и как коллективное право; как политическое право и как личное право. При этом ученый делает вывод, что право на обращение входит в состав других политических прав в качестве одного из правомочий и только в комплексе с ними позволяет реализовать принципы правового и демократического государства [8].

Правовое регулирование права на личный прием граждан осуществляется не только Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», но и рядом других федеральных законов, законами субъектов Российской Федерации, устанавливающими дополнительные гарантии реализации гражданами права на обращение, подзаконные акты органов государственной власти, утверждающие порядок рассмотрения обращений граждан. При этом следует отметить некоторую несогласованность в терминологии законодательства. Например, в Федеральном законе от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» дано следующее определение: «запрос — обращение пользователя информацией в устной или письменной форме, в том числе в виде электронного документа, в государственный орган или орган местного самоуправления либо к его должностному лицу о предоставлении информации о деятельности этого органа». Статья 4 Федерального закона об обращениях дает следующее определение: «Обращение гражданина — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления». Предполагается, что обращения с просьбой предоставить информацию о деятельности органов государственной власти необходимо рассматривать в соответствии с порядком, урегулированным Федеральным за-

коном от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а обращения, содержащие предложения, заявления или жалобы, — в соответствии с порядком, урегулированным Федеральным законом об обращениях. И хотя тот и другой порядок во многом схожи, возникает вопрос, как рассматривать обращения, одновременно содержащие и запрос информации, например, о компетенции госоргана, и рекомендации по совершенствованию деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которые на практике достаточно часто встречаются. Соответственно, необходимо в законодательстве закрепить приоритет процедур рассмотрения таких смежных ситуаций. В противном случае время на рассмотрение обращения будет затягиваться.

Н. В. Малявкина и О. Е. Алексикова обращают внимание на то, что в Федеральном законе об обращениях нет такой формы коллективного обращения, как петиция, которая «по своему содержанию является откликом общественности на реформы, связанные с духовным, политическим, экономическим и социальным содержанием, изменяющим существенный уклад общественных отношений регламентации» [4]. Соответственно, в законодательстве необходимо предусмотреть особенности личного приема группы граждан. В частности, на практике могут возникнуть проблемы с организацией и проведением такого личного приема группы граждан.

Какие аспекты необходимо учесть при реализации права граждан на личный прием?

Во-первых, это место проведения личного приема. Помещение должно быть доступно для посещения различными категориями граждан и соответствовать всем санитарно-техническим требованиям. Вместе с тем исходя из практики проведения личного приема государственными органами с целью предотвращения злоупотребления правом на обращения гражданами следует такие помещения оборудовать системой видео- и/или аудиофиксации личного приема. Следует согласиться с предложением Н. Е. Васюткина о развитии информационных технологий: проведение личного приема граждан в режиме видеоконференцсвязи [3].

Во-вторых, достаточно важно правильно организовать процесс информирования граждан о месте, дате и времени личного приема. Информация

доводится до сведения граждан одновременно различными способами путем размещения текста и годового графика на информационном стенде, в зоне ожидания личного приема; на входе в помещение, используемое для проведения личных приемов, на сайте органа власти и социальных сетях. Также эта информация доводится до сведения граждан при помощи ответов на устные, письменные обращения и обращения в форме электронного документа, а также путем доведения информации до сведения граждан в виде ответов на запросы граждан о предоставлении информации о деятельности органов государственной власти, поступившие по различным каналам связи (по телефону, электронной почте, через сообщения в социальных сетях и пр.). Личный прием может проводиться не только в общественных приемных, но и при выездных мероприятиях. Также представляется правильным предложение А. М. Марченко о введении периодичности личного приема гражданина [5]. Следует особо обратить внимание на заблаговременное размещение информации о выездных мероприятиях, об изменении в графике приема граждан. Особо следует обратить внимание на информирование граждан о компетенции того или иного государственного органа. Это прежде всего необходимо для исключения ситуаций, связанных с обращением граждан «не по адресу».

В-третьих, необходимо обратить внимание на необходимость ведения предварительной записи личного приема. В соответствии с законом предварительная запись граждан на личный прием не является обязательной. Она способствует более тщательному и быстрому рассмотрению обращения гражданина, так как нередко вопрос гражданина решается уже до начала личного приема.

В-четвертых, следует обратить внимание на подготовку к личному приему. В частности, необходимо уточнить персональные данные гражданина, желающего обратиться на личном приеме, в том числе персональные данные лиц, в интересах которых он хотел бы обратиться. Соответственно, гражданам необходимо разъяснить необходимость предъявить документ, удостоверяющий личность, и документ, подтверждающий полномочия гражданина обращаться в интересах третьего лица, или письменно оформленное согласие этого лица на предоставление персональных сведений. Особенно участились такие случаи в период пандемии. При организации личного приема

возникают вопросы и в отношении заполнения гражданином согласия на обработку персональных данных. В случае отсутствия необходимых документов гражданину может быть отказано в личном приеме, так как это может быть связано с разглашением сведений личного характера.

В-пятых, следует обратить внимание на оформление карточки личного приема, куда необходимо занести краткое содержание обращения гражданина. На практике возникают две проблемы: гражданин просит предоставить копию карточки личного приема для использования впоследствии в качестве документа, подтверждающего посещение органа государственной власти, и гражданин не согласен подписывать карточку личного приема (например, он недоволен ответом).

В-шестых, существует проблема злоупотреблениями гражданами своим правом на обращение. Среди типовых ситуаций можно назвать многократные, повторные обращения гражданина с воп-

росом, ответ на который ему уже давался на предыдущих личных приемах либо в виде письменных ответов на обращения; законодательством не предусмотрено ограничение права на личный прием граждан, находящихся в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического и иного); граждане могут вести себя агрессивно, излагать устное обращение в оскорбительной или нецензурной форме. В большинстве случаев эти проблемы могут быть решены посредством видео- или аудиофиксации личного приема. Также необходимо закрепить право государственного органа в таких ситуациях прервать прием гражданина.

Совершенствование института личного приема граждан будет направлено на создание эффективной системы государственного укрепления и способствовать реализации такого важного конституционного права, как право граждан на обращение в органы власти.

Список источников

1. Алексеев С. С. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и фак. М.: Норма, 2005.
2. Бредихин А. Л. Эффективность правовой процедуры как условие реализации права // Вестник Челябинского государственного университета. Сер.: Право. 2021. Т. 6, вып. 2. С. 5–8.
3. Васюткин Н. Е. Дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан в субъектах Российской Федерации // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2021. № 18. С. 78–84.
4. Малявкина Н. В., Алексикова О. Е. Особенности реализации конституционного права граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной власти // Вестник Поволжского института управления. 2019. Т. 19, № 2. С. 20–29.
5. Марченко А. М. Проблемы реализации гражданами права на обращения в органы государственной власти в устной форме // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2020. № 18. С. 22–24.
6. Надыгина Е. В. Инновационные подходы к преподаванию дисциплины «Обращения граждан в Российской Федерации»: учеб. пособие. Н. Новгород, 2012. 50 с.
7. Савоськин А. В. Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации // Публичное право. 2019. № 10 (155). С. 71–83.
8. Титов А. А. Право граждан Российской Федерации на обращение в органы государственной власти: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2018. 29 с.

References

1. Alekseev SS. Theory of state and law. Moscow: Norma; 2005.
2. Bredikhin AL. Efficiency of legal procedure as a condition for the realization of the right. *Bulletin of Chelyabinsk State University. Series: Law*. 2021;(6-2):5-8.
3. Vasyutkin NE. Additional guarantees of the realization of the right of citizens to appeal when organizing a personal reception of citizens in the subjects of the Russian Federation. *Scientific notes of the Altai branch*

of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation: theoretical and scientific-practical journal. 2021;(18):78-84.

4. Malyavkina NV, Alexikova OE. Features of the implementation of the constitutional right of citizens of the Russian Federation to appeal to public authorities. *Bulletin of the Volga Institute of Management.* 2019;(19-2):20-29.

5. Marchenko AM. Problems of citizens' realization of the right to appeal to public authorities orally. *Altai Bulletin of State and Municipal Service.* 2020;(8):22-24.

6. Nadygina EV. Innovative approaches to teaching the discipline "Appeals of citizens in the Russian Federation". N. Novgorod; 2012. 50 p.

7. Savoskin AV. Personal reception of citizens: problems of legal regulation and implementation practice. *Public law.* 2019;(10(155):71-83.

8. Titov AA. The right of citizens of the Russian Federation to appeal to state authorities: constitutional and legal research. Abstract of thesis. Orel; 2018. 29 p.

Информация об авторе

К. А. Новокшенов — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Юриспруденция».

Information about the author

Constantine A. Novokshonov — Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Jurisprudence.

Статья поступила в редакцию 18.01.2023; одобрена после рецензирования 02.02.2023; принята к публикации 22.02.2023.

The article was submitted 18.01.2023; approved after reviewing 02.02.2023; accepted for publication 22.02.2023.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interest.