

Научная статья

УДК 342.571

DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).315-320

EDN QIDNAK



## О соотношении институтов сообщений и обращений граждан

**Ирина Сергеевна Суркова**

Байкальский государственный университет, Иркутск, Россия

Surkovais@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0002-2628-8220>

### АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются признаки сообщений граждан, направляемых в органы публичной власти через платформу обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», во взаимосвязи с признаками обращений граждан. Выделены признаки, позволяющие дифференцировать указанные институты, а также определить правовую природу сообщений граждан: предмет, целевое предназначение, форма и способ направления, форма и содержание ответов, возможность оценки ответов гражданами. На основе указанных признаков сделан вывод, что если обращение гражданина – результат реализации им своего конституционного права, а такие виды обращений граждан, как жалоба и заявление, относятся к элементам механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, то сообщения являются формой электронного взаимодействия органов публичной власти с гражданами с целью оперативного получения информации о проблемах, с которыми граждане сталкиваются в повседневной жизни, и принятия мер по их устранению, а также формой общественного контроля.

### КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

сообщения граждан, обращения граждан, электронное взаимодействие, платформа обратной связи, общественный контроль

### ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Суркова И.С. О соотношении институтов сообщений и обращений граждан // Академический юридический журнал. 2023. Т. 24. № 3. С. 315–320. DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).315-320. EDN QIDNAK

Original article

## Correlation of citizens messages and appeals

**Irina S. Surkova**

Baikal State University, Irkutsk, Russia

Surkovais@rambler.ru, <https://orcid.org/0000-0002-000-2628-8220>

### ABSTRACT

The article discusses the features of citizens' messages sent to public authorities through the feedback platform "Government services. We decide together" of the Federal State Information System "Unified Portal of Government and Municipal Services" in conjunction with features of citizens' appeals. The article marks out features that allow to differentiate these institutions, as well as to determine the legal nature of citizens' messages: the subject, purpose, form and method of sending, form and content of replies, as well as the possibility of evaluation of answers by citizens. Based on these features, it was concluded that while the citizen's appeal is the result of the implementation of his/her constitutional right, and because such types of citizens' appeals as a complaint and a statement are also elements of the mechanism for protecting the rights and freedoms of a person and citizen, the messages are a form of electronic interaction of public authorities with citizens in order to quickly receive information from citizens about problems that they face in everyday life, take measures to eliminate them, as well as a form of public control.

### KEYWORDS

citizens' messages, citizens' appeals, electronic interaction, feedback platform, public control

### FOR CITATION

Surkova I.S. Correlation of citizens' messages and appeals. *Akademicheskiiyuridicheskiiy zhurnal = Academic Law Journal*. 2023;24(3):315–320. (In Russian). DOI 10.17150/1819-0928.2023.24(3).315-320. EDN QIDNAK

© Суркова И.С., 2023

### *Введение*

В соответствии с документами стратегического планирования одной из приоритетных задач нашего государства на современном этапе является повышение эффективности государственного управления путем использования современных информационно-телекоммуникационных технологий. Цифровая трансформация государственного управления требует новых форм взаимодействия граждан с органами публичной власти, связанных с переходом от офлайн-взаимодействия к интерактивному. Активное развитие информатизации обуславливает появление новых платформ для обеспечения эффективного интерактивного взаимодействия органов публичной власти с населением [1, с. 288].

В 2020 году в рамках исполнения федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» стартовал эксперимент по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Единый портал) для направления гражданами и юридическими лицами в органы публичной власти и подведомственные им организации сообщений и обращений. В рамках указанного эксперимента была запущена платформа обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» (далее – ПОС), представляющая собой единое окно цифровой обратной связи, созданное в рамках развития Единого портала, обеспечивающее интерактивное взаимодействие органов публичной власти, подведомственных им учреждений с гражданами и юридическими лицами. В настоящее время основополагающим нормативным правовым актом, регулирующим использование ПОС, является положение о платформе обратной связи, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – Положение о ПОС). Оно предусматривает возможность направления сообщений гражданами и юридическими лицами в органы публичной власти через ПОС наряду с обращениями.

<sup>1</sup> О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения : Постановление Правительства РФ от 10 нояб. 2020 г. № 1802 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 47. Ст. 7519.

И если такой институт, как обращения граждан, имеет многолетнюю историю правового регулирования и научного изучения, то институт сообщений граждан и юридических лиц (далее – сообщения) явление новое, требующее научного осмысления. Кроме того, в настоящее время в практической деятельности органов публичной власти возникают проблемы, для разрешения которых требуется четкое понимание соотношения институтов сообщений и обращений граждан. Определение правовой природы сообщений необходимо и для дальнейшего совершенствования правового регулирования порядка их рассмотрения, а также установления правовых последствий нарушения такого порядка органами публичной власти и их должностными лицами.

### *Результаты исследования*

Для определения правовой природы сообщений и соотношения их с обращениями граждан представляется целесообразным провести анализ признаков сообщений в сравнении с признаками обращений граждан, вытекающих из положений Федерального закона «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) и Положения о ПОС.

Первым признаком, характеризующим сообщение, является его предмет. Сообщение представляет собой информацию о проблеме, которая требует от органов публичной власти принятия соответствующих мер по ее решению, например, ямы на дороге, неработающая система электронной записи на прием к врачу и т.п. Обращения граждан в зависимости от их вида содержат просьбу о реализации прав и свобод гражданина или сообщение о преступлении (заявление), просьбу о защите нарушенных прав и свобод (жалоба) или предложения по совершенствованию законодательства или работы органа публичной власти, которые, по сути, являются рекомендациями для указанных органов (предложения) [2, с. 159]. Таким образом, сообщение призвано указать органу публичной власти на проблему, требующую принятия уполномоченным органом соответствующих мер по ее устранению, а обращение гражданина направлено на реализацию или защиту его прав и свобод, поскольку даже обращение, поданное в форме предложения, по своей правовой природе явля-

<sup>2</sup> О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федер. закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

ется реализацией им конституционного права на участие в управлении делами государства.

Вторым признаком сообщения, который непосредственно связан и вытекает из первого, является целевое предназначение сообщения. Целью сообщения является привлечение внимания органов публичной власти к решению актуальной для граждан проблеме, требующей реагирования на нее с их стороны. Направляя сообщение, гражданин, по сути, указывает органам публичной власти на ненадлежащую или неэффективную реализацию ими своих полномочий в определенной сфере с целью понудить их исправить ошибки в своей деятельности и осуществить свои полномочия надлежащим образом. Таким образом, сообщения призваны обеспечить получение органами публичной власти информации о проблеме, волнующей граждан, с целью принятия мер по ее решению в кратчайшие сроки [3, с. 116].

В отличие от сообщений, обращения направлены на обеспечение реализации своих прав и свобод. В связи с этим ряд авторов справедливо отмечают наличие частного характера в обращениях граждан [4, с. 108; 5, с. 8], а также особую их роль в механизме реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина [6, с. 3]. Исключением являются обращения, направляемые в форме предложений, в которых также могут быть указаны недостатки в деятельности органов публичной власти. Вместе с тем обращение в форме предложения, в котором указывается на недостатки в деятельности государственного или муниципального органа, содержит конкретные предложения по совершенствованию работы органа или законодательства, в то время как в сообщении указывается требующая решения проблема без вариантов ее решения.

В отличие от обращений граждан, которые могут быть письменными, устными и электронными, сообщения подаются только в электронном виде через Единый портал, на котором размещена форма ПОС, мобильное приложение «Госуслуги. Решаем вместе», виджеты на сайтах органов публичной власти.

Таким образом, чтобы направить сообщение, гражданин должен иметь доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – Интернет). Вместе с тем, несмотря на то что в России уже несколько лет действует государственная программа по устранению цифрового неравенства, в рамках которой обеспечивается подключение к Интернету населенных пунктов, в настоящее время еще остается значи-

тельное количество деревень и поселков, в которых доступ к Интернету отсутствует. В этом случае граждане лишаются возможности оперативно взаимодействовать с органами публичной власти посредством сообщений. В отличие от сообщений, при подаче обращений граждане не ограничены в способах их подачи, поскольку могут подать обращение на личном приеме, посредством почтовых отправлений или Интернета.

Со способами подачи сообщений и обращений граждан связан еще один отличительный признак сообщения – это то, что оно может быть подано только лицом, прошедшим идентификацию и аутентификацию в Федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – ЕСИА).

При подаче обращений граждане свою личность не подтверждают, за исключением подачи обращений через Единый портал или на личном приеме.

В юридической литературе в качестве преимуществ использования ЕСИА при подаче гражданами сообщений и обращений отмечается, что она обеспечивает надежную защиту персональных данных заявителей и предотвращает конфликты между гражданами и органами публичной власти [7, с. 82; 8, с. 19]. Вместе с тем требование прохождения гражданином аутентификации и идентификации при подаче сообщения можно рассматривать как ограничение возможности для гражданина сообщить органу публичной власти о существующей проблеме.

Еще одна отличительная черта сообщения – гражданин, направляя сообщение, указывает только проблему, которую требуется решить, и выбирает категорию сообщения, к которой указанная им проблема относится, не определяя конкретный орган публичной власти, к которому такое сообщение направляется. В ПОС действуют «автоправила», т.е. в зависимости от категории сообщения, указанной заявителем, оно автоматически поступит в личный кабинет уполномоченного на его рассмотрение органа публичной власти на Едином портале. При подаче обращения гражданин должен определить орган, в который он подает обращение, что для гражданина может быть весьма затруднительно. Количество органов публичной власти в России достаточно велико, а компетенция между ними не всегда чет-

ко разграничена, и обычному гражданину иногда затруднительно определить орган, в который следует обратиться. Безусловно, в отношении поданных обращений в орган, не обладающий полномочиями на рассмотрение, действует правило о перенаправлении обращения органом, получившим его, в уполномоченный орган, но при этом сроки рассмотрения для уполномоченного органа начинают исчисляться с момента поступления обращения гражданина, что увеличивает общий срок рассмотрения обращения.

При подаче же сообщения у гражданина не возникает необходимости определять орган, в который следует направить сообщение, он просто описывает проблему и определяет ее категорию в ПОС, что способствует более быстрому взаимодействию гражданина с органами публичной власти.

Отличие между сообщением и обращением гражданина можно провести и по порядку их рассмотрения. Сообщения рассматриваются органами публичной власти только в их личных кабинетах на Едином портале. Порядок рассмотрения обращения зависит от используемого гражданином способа подачи обращения (устно, письменно или в форме электронного документа).

Общий срок рассмотрения обращений граждан, установленный в Федеральном законе № 59-ФЗ, равен 30 календарным дням. В Положении о ПОС для обращений граждан, поданных через ПОС, и сообщений установлен также 30-дневный срок, но при этом оговаривается, что для отдельных категорий сообщений и обращений граждан может устанавливаться 10-дневный срок. Категории сообщений и обращений граждан, для которых устанавливаются сокращенные сроки рассмотрения, могут определяться актами федеральных исполнительных органов, региональными правовыми актами, приказами руководителя государственного внебюджетного фонда.

На практике сокращенные сроки устанавливаются только для определенных категорий сообщений, для рассмотрения обращений граждан они не устанавливаются. При этом следует отметить, что в региональных правовых актах для отдельных категорий сообщений устанавливаются сокращенные сроки, которые определяются не только десятью днями, но и тремя, семью днями<sup>3</sup>. Установление сокращенных сроков рассмотрения отдельных категорий сообщений

способствует тому, что органы публичной власти обязаны принять меры по решению проблемы, обозначенной гражданином в сообщении, практически незамедлительно после получения сообщения. Быстрое реагирование органов публичной власти на проблему, указанную в сообщении, безусловно способствует повышению доверия граждан к власти, а также стимулирует активность граждан на взаимодействие с органами публичной власти.

Различие сообщений от обращений граждан можно провести по форме и содержанию ответов на них. В соответствии с положениями статьи 10 Федерального закона № 59-ФЗ форма, в которой дается ответ на обращение гражданина, напрямую зависит от формы самого обращения, кроме того, ответ на обращение должен свидетельствовать о полноте и всесторонности его рассмотрения, в том числе содержать ссылки на нормативные правовые акты, в соответствии с которыми было принято решение по обращению гражданина. Ответ на сообщение всегда дается в электронной форме путем выбора уполномоченным должностным лицом органа публичной власти вариантов ответов из предлагаемого ПОС списка. Таким образом, по сравнению с ответами на обращения ответы на сообщения всегда кратки и конкретны, поскольку в них содержится только информация о том, решена указанная в сообщении проблема или нет, а если не решена, то, когда планируется ее решить. Такое требование к ответам на сообщения способствует тому, что орган публичной власти потратит время непосредственно на принятие мер по решению самой проблемы, поставленной в сообщении, а не на многостраничный ответ. Эта особенность также стимулирует органы публичной власти к принятию мер по решению проблемы, поставленной в сообщении.

Качественному рассмотрению сообщения способствует и то, что результаты его рассмотрения гражданин может оценить в ПОС при получении ответа по пятибалльной шкале. И если он поставит оценку от 0 до 2, то сообщение автоматически возвращается на повторное рассмотрение. Такая система отправления сообщения на повторное рассмотрение стимулирует органы к более эффективному исполнению своих полномочий, а гражданам предоставляет возможность быстро указать на некачественное исполнение органами публичной власти своих полномочий. Оценка же ответа, данного органом публичной власти по результатам рассмотрения обращения, практически отсутствует. Поскольку свою

<sup>3</sup> См. например: Об утверждении Регламента работы в Платформе обратной связи : Постановление Правительства Саратовской области от 01 нояб. 2021 г. № 933-П // СПС «КонсультантПлюс».



неудовлетворенность ответом на обращение гражданин может выразить, только обратившись с жалобой в уполномоченные органы (вышестоящий орган или в органы прокуратуры).

Сообщения и обращения граждан различаются также по таким признакам, как меры ответственности, которые могут применяться к должностным лицам за нарушение порядка их рассмотрения, и формы осуществления внешнего контроля за соблюдением порядка их рассмотрения. Вместе с тем, как представляется, для определения природы сообщений и соотношения их с обращениями граждан значение имеют только признаки, рассмотренные выше, поскольку формы осуществления контроля за соблюдением порядка их рассмотрения, а также меры ответственности за нарушение указанного порядка предопределяются правовой природой сообщений и обращений граждан.

#### Заключение

Результаты рассмотрения отличительных признаков сообщений и обращений граждан показали, что сообщения и обращения имеют

разную правовую природу, что не позволяет отнести сообщения к разновидности обращений граждан. Если обращение является результатом реализации гражданином своего конституционного права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления (а такие виды обращений граждан, как жалоба и заявление, также являются одним из элементов механизма защиты прав и свобод человека и гражданина), то сообщения являются формой электронного взаимодействия органов публичной власти с гражданами с целью оперативного получения от граждан информации о проблемах, с которыми они сталкиваются в повседневной жизни, вступая во взаимоотношения с органами публичной власти или с подведомственными им организациями, а также принятия мер по их устранению. Информация, указанная в сообщениях, служит своеобразным индикатором эффективности осуществления органами публичной власти своих полномочий, а следовательно, сообщение можно признать одной из форм общественного контроля, которая реализуется непосредственно гражданами.

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Купцова О.Б. Принцип делиберативности как важнейшая предпосылка взаимодействия социального государства и гражданского общества в эпоху цифровизации / О.Б. Купцова. – DOI 10.17150/1819-0928.2021.22(4).287-296. – EDN BBLBFU // Академический юридический журнал. – 2021. – Т. 22, № 4(86). – С. 287–296.
2. Капранова Ю.В. Конституционно-правовой институт обращений граждан: отдельные вопросы теории / Ю.В. Капранова. – EDN ХТСХКР // Юрист-Правоведь. – 2018. – № 2 (85). – С. 158–164.
3. Замятной А.С. Режим интерактивного взаимодействия органов публичной власти с гражданским обществом как форма активной деятельности. Административно-правовой аспект / А.С. Замятной. – EDN АУКССЗ // Устойчивое развитие России – 2023 : материалы II Всерос. науч.-практ. конф., Петрозаводск, 27 марта 2023 г. – Петрозаводск, 2023. – С. 113–121.
4. Лапин А.Е. Обращения граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти / А.Е. Лапин, Н.И. Борисов. – EDN PWZCMD // Вестник Удмуртского университета. – 2013. – № 1. – С. 107–114.
5. Уваров А.А. Местное самоуправление и гражданское общество / А.А. Уваров. – EDN JTRKJF // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 15. – С. 6–9.
6. Безруков А.В. Рассмотрение обращений граждан как элемент конституционно-правового механизма реализации конституционного права на обращение / А.В. Безруков, А.В. Савоськин. – DOI 10.18572/1813-1247-2020-1-3-8. – EDN BLRBKN // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 1. – С. 3–8.
7. Каменская С.В. Социальное обеспечение граждан в условиях цифровой экономики / С.В. Каменская. – DOI 10.12737/jrl.2021.112. – EDN CZRRTL // Журнал российского права. – 2021. – № 9. – С. 78–88.
8. Бочкарев И.Е. О праве на обращение в форме электронного документа / И.Е. Бочкарев // Информационное право. – 2015. – № 4. – С. 17–21.

#### REFERENCES

1. Kuptsova O.B. The Principle of Deliberation as the Most Important Prerequisite for the Interaction of the Welfare State and Civil Society in the Era of Digitalization. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2021, vol. 22, no. 4, pp. 287–296. (In Russian). EDN: BBLBFU. DOI: 10.17150/1819-0928.2021.22(4).287-296.
2. Kapranova Yu.V. Constitutional and Legal Institute of the Citizens Applications: Single Questions of the Theory. *Yurist-Pravoved = Lawyer-Legal Scholar*, 2018, no. 2, pp. 158–164. (In Russian). EDN: ХТСХКР.
3. Zamyatnoi A.S. The Mode of Interactive Interaction of Public Authorities with Civil Society, as a Form of Active Activity. Administrative and Legal Aspect. Sustainable development of Russia – 2023. *Materials of the II All-Russian Research Conference, Petrozavodsk, March 27, 2023*. Petrozavodsk, 2023, pp. 113–121. (In Russian). EDN: АУКССЗ.

4. Lapin A.E., Borisov N.I. Citizen Referrals Als Legal Implements for Increasing Effectiveness of Cooperation Between Authorities and Communities. *Vestnik Udmurtskogo Universiteta = Bulletin of Udmurt University*, 2013, no. 1, pp. 107–114. (In Russian). EDN: PWZCMD.

5. Uvarov A.A. Local government and civil society. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2008, no. 15, pp. 6–9. (In Russian). EDN: JTRKJF.

6. Bezrukov A.V., Savos'kin A.V. Review of Appeals of Citizens as an Element of the Constitutional Law Mechanism of Implementation of the Constitutional Right to Appeal. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 1, pp. 3–8. (In Russian). EDN: BLRBKN. DOI: 10.18572/1813-1247-2020-1-3-8.

7. Kamenskaya S.V. Social Security of Citizens in the Digital Economy. *Zhurnal rossiyskogo prava = Russian Law Journal*, 2021, no. 9, pp. 78–88. (In Russian). EDN: CZRRTL. DOI: 10.12737/jrl.2021.112.

8. Kamenskaya S.V. On The Right to Appeal in the Form of an Electronic Document. *Informatsionnoe pravo = Information Law*, 2015, no. 4, pp. 17–21. (In Russian).

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Ирина Сергеевна Суркова** – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права. Байкальский государственный университет. 664003, Россия, Иркутск, ул. Ленина, 11.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Irina S. Surkova** – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law. Baikal State University. 11, Lenin st., Irkutsk, Russia, 664003.

Поступила в редакцию / Received 16.07.2023

Доработана после рецензирования / Revised 23.08.2023

Принята к публикации / Accepted 25.08.2023