

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2022-4-66-72>

## **О публично-правовых основах работы с обращениями граждан в региональных органах власти: новые форматы и перспективы развития**

**С. Н. Махина**

доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой теории и истории государства и права  
Воронежского государственного университета.  
Адрес: ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»,  
394018, Воронеж, Университетская площадь, 1.  
E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru

**А. Н. Скокова**

аспирант кафедры теории и истории государства и права  
Воронежского государственного университета.  
Адрес: ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет»,  
394018, Воронеж, Университетская площадь, 1.  
E-mail: n.skokowa@yandex.ru

## **On the Public Legal Basis of Working with Citizens' Appeals from Regional Authorities: New Formats and Prospects for Development**

**S. N. Makhina**

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Theory and History of State and Law  
of Voronezh State University.  
Address: Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education  
«Voronezh State University»,  
1 University Square, Voronezh, 394018, Russian Federation.  
E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru

**A. N. Skokova**

Post-Graduate Student of the Department of Theory and History of State and Law  
of Voronezh State University.  
Address: Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education  
«Voronezh State University»,  
1 University Square, Voronezh, 394018, Russian Federation.  
E-mail: n.skokowa@yandex.ru

### **Аннотация**

Предметом исследования настоящей статьи является рассмотрение вопросов коммуникации региональной власти и населения, изучение специфики работы с обращениями граждан в условиях развития цифровой экономики, а также актуальных проблем нормативно-правового обеспечения. В последние годы прослеживается активное внедрение инструментов информационно-коммуникационной среды в систему государственного управления: привычный бумажный формат взаимодействия власти и общества уходит в прошлое, на смену ему приходят современные цифровые инструменты. При написании статьи использованы следующие методы исследования: общенаучные, специальные, комплексный метод. Научная новизна статьи заключается в изучении публично-правовых основ взаимодействия региональных органов власти с гражданами в разрезе влияния цифровизации на систему обратной связи. Проведен анализ федерального и регионального законодательства, регулирующего работу с обращениями граждан, вовлеченности населения России в социальные медиа, а также результатов развития сетевой формы публичной коммуникации на примере реализации новых цифровых инструментов на территории Курской обла-

сти. На основе проведенного исследования сделаны выводы о серьезном влиянии цифровизации на систему отношений представителей власти и общества. Выявлена необходимость актуализации действующего законодательства, восполнения имеющихся правовых пробелов, а также инициирования новых нормативных правовых актов, позволяющих обеспечить оперативность и высокое качество обратной связи с населением в онлайн-среде.

**Ключевые слова:** государственное управление, органы власти, права граждан, обращения, цифровизация, обратная связь, онлайн-коммуникация, интернет-технологии, социальные сети, социальные медиа, госпаблики, правовая трансформация.

## Abstract

The subject of the research of this article is to consider the issues of communication between the regional authorities and the population, to study the specifics of working with citizens' appeals in the conditions of the digital economy development, as well as the actual problems of regulatory support. In recent years, there has been an active introduction of information and communication environment tools into the public administration system: the usual "paper" format of interaction between government and society is a thing of the past, modern digital tools are replacing it. When writing the article, the following research methods were used: general scientific, special, complex method. The scientific novelty of the article lies in the study of the public-legal foundations of interaction between regional authorities and citizens in the context of the impact of digitalization on the feedback system. The analysis of federal and regional legislation regulating the work with citizens' appeals, the involvement of the Russian population in social media, as well as the results of the development of a network form of public communication on the example of the implementation of new digital tools in the Kursk region is carried out. Based on the conducted research, conclusions are drawn about the serious impact of digitalization on the system of relations between government officials and society. The necessity of updating the current legislation, filling in the existing legal gaps, as well as initiating new regulatory legal acts to ensure the efficiency and high quality of feedback from the population in the online environment is revealed.

**Ключевые слова:** public administration, authorities, citizens' rights, appeals, digitalization, feedback, online communication, internet technologies, social networks, social media, state-owned publications, legal transformation.

Открытость государства перед обществом – один из главных трендов, позволяющих решать социально значимые вопросы в сфере публично-го управления. На протяжении последних лет общепринятые форматы работы органов власти претерпевают серьезные изменения. Это касается как межведомственного взаимодействия, так и системы обратной связи с населением. Стандартные способы общения с представителями власти уходят в прошлое, а запрос общества на мгновенную социальную реакцию возрастает с каждым днем.

Важным аспектом эффективного преобразования является четкое законодательное регулирование: любое изменение в работе органов власти должно быть подкреплено специальными юридическими нормами. Это распространяется и на реализацию прав гражданина на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления в цифровом пространстве. Достижения в сфере интернет-технологий способствуют быстрым темпам развития онлайн-коммуникации в публичном управлении, однако правовая составляющая интернет-взаимодействия власти и общества требует неотложной актуализации.

С развитием информационно-коммуникационных технологий вопрос использования социальных медиа в государственном секторе стал достаточно популярным и среди представителей научного сообщества.

Так, проблематика внедрения и эффективного применения цифровых инструментов в сфере публичного управления исследовалась в трудах Л. В. Сморгунова, С. В. Володенкова, А. А. Косорукова. Стоит отметить работы социально-политической направленности, в которых рассматриваются цифровые технологии, а также процесс интернетизации российской политической сферы, подготовкой которых занимались Е. В. Бродовская, А. Ю. Домбровская, А. Ю. Бубнов, А. В. Волкова [1. – С. 95].

В части правового обеспечения правоотношений, которые имеют неразрывную связь с процессом рассмотрения и обработки обращений граждан в органах власти, необходимо знать, что данная работа ведется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, международными нормативными актами, федеральными законами Российской Федерации. Кроме того, система коммуникаций власти и населения может быть регла-

ментирована дополнительными законами и иными нормативными актами регионального уровня.

Юридической основой реализации гражданином закрепленного за ним конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также установления порядка рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами стал Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» (далее – ФЗ-59)<sup>1</sup>.

На региональном уровне работа с обращениями граждан чаще всего регламентирована дополнительными нормативно-правовыми актами. Например, в Администрации Курской области работа с обращениями осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 59-ФЗ, Порядком организации работы с обращениями граждан в Администрации Курской области, утвержденным Постановлением от 3 октября 2014 г. № 630-па.

Также известно, что и в ряде других регионов предусмотрено дополнительное правовое регулирование рассматриваемых отношений, например, Закон Брянской области от 11 ноября 2008 г. № 90-З «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Брянской области»; Закон Орловской области от 2 ноября 2013 г. № 1554-ОЗ «О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Орловской области» и т. д.

Следует подчеркнуть, что ФЗ-59 предусматривает возможность обращений граждан в региональные органы исполнительной власти в двух формах: личной и письменной. Тем не менее наиболее востребованным способом коммуникации у населения на сегодняшний день является онлайн-формат. Удобство использования, оперативность реагирования на проблему, возможность взаимодействия из любой географической точки, гласность, открытость и доступность для каждого гражданина позволили вывести взаимодействие органов власти и общества на новый современный уровень.

Статьей 4 ФЗ-59 установлена возможность подачи обращения в виде электронного документа, кроме того, дано понятие самого электронного обращения: это направленное 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 [4]. Срок рассмотрения такого обращения составляет 30 дней со дня его регистрации. Насколько актуальны формулировка понятия «электронное обращение» и срок его рассмотрения в условиях стабильно прогрессирующей волны цифровизации?

Так, к 2022 г. общая численность населения России составила 145,9 млн человек, из которых 129,8 млн являются интернет-пользователями. Следовательно, уровень проникновения Интернета в России на начало года достиг 89,0% от общей численности, что на 4,7% выше прошлого года<sup>2</sup>.

В связи с высокой интернет-активностью граждан, логично предположить, что 30-дневное ожидание ответа на обращение от представителей органов власти порой снимает с повестки решение некоторых социально значимых вопросов. Современный пользователь дорожит временем, и, участвуя в жизни региона, он торопится получить обратную связь в формате «здесь и сейчас», в чем ему помогают социальные сети и мессенджеры.

Согласно данным отчета Digital 2022 Global Overview, в октябре 2021 г. число активных авторов в социальных медиа в России составило 66,4 млн. Пользователи соцсетей написали более 1,1 млрд публичных сообщений, к таковым относятся не только личные сообщения, но и сами посты, репосты, а также комментарийная активность<sup>3</sup>. Приведенные показатели позволяют дать оценку популярности каждой социальной сети среди российских пользователей социальных медиа.

С повышением интереса общества к электронному формату взаимодействия граждан с органами власти законодательную базу, регули-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» - URL: <https://base.garant.ru/12146661/>

<sup>2</sup> Самый свежий отчет Digital 2022 Global Overview. – URL: <https://vc.ru/marketing/383351-samyi-svezhiy-otchet-digital-2022-global-overview>

<sup>3</sup> Социальные сети в России: цифры и тренды, осень 2021. – URL: <https://br-analytics.ru/blog/social-media-russia-2021/>

рующую работу представителей госсектора в социальных медиа, необходимо во многом обновлять и актуализировать. 14 июля 2022 г. был опубликован Федеральный закон № 270-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и статью 10 Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», который стал долгожданным для института цифрового взаимодействия власти и общества. Данный нормативно-правовой акт обязал органы власти всех уровней создавать и вести официальные паблики в социальных сетях.

Документ регламентирует обеспечение доступа к информации, т. е. устанавливает обязанности для органов и организаций по созданию и использованию официальных страниц в социальных сетях для размещения актуальной информации о своей деятельности. Кроме того, расширен круг субъектов регулирования, в частности, включение подведомственных учреждений государственных органов и органов местного самоуправления в число организаций, обязанных обеспечивать доступ к информации о своей деятельности через соцсети. Стоит отметить, что до выхода закона о госпабликах в юридической литературе не было самого понятия «официальная страница»<sup>1</sup>.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2022 г. № 2523-р социальные сети «ВКонтакте» и «Одноклассники» официально определены в качестве информационных систем для создания официальных страниц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это означает, что уже к 1 декабря 2022 г. все органы власти обязаны изучить установленные законом онлайн-инструменты и оперативно освоить новое направление деятельности в социальных сетях.

Для того чтобы работа органов власти в социальных медиа была эффективной и качественной, АНО «Диалог Регионы» как методолог и координатор проекта по созданию госпабликов, осуществляет обучение федеральных экспертов и сотрудников региональных органов власти.

Представители власти активно осваивают основы продвижения в социальных сетях, возможности онлайн-социологии, получают навыки создания контента, управления в digital-сфере, медиапланирования, обучаются мониторингу и медиааналитике, а главное – изучают основы обратной связи в онлайн-пространстве. Интересным видится то, что для удобства повышения компетенций обучение организовано в двух форматах: офлайн-мероприятия (семинары, тренинги, мастер-классы) и онлайн, которые реализованы с помощью образовательной онлайн-платформы «Диалог Регионы».

По экспертной оценке АНО «Диалог», в России насчитывается около 150 тыс. ведомств, министерств и служб разного уровня. На сегодняшний день в сети уже функционируют более 72 тыс. госпабликов. Если ранее органы власти должны были наполнять только официальные сайты, то теперь к ним добавятся и соцсети<sup>2</sup>. Предполагаем, что подобная правовая трансформация позволит усилить юридическое значение использования социальных сетей как одного из самых актуальных и востребованных каналов коммуникации, а также ускорит процесс обратной связи в работе региональных ведомств и органов местного самоуправления.

Сетевая форма публичной коммуникации показала себя как перспективная площадка для диалога власти и современного гражданского общества. По мнению известных исследователей, мало что за историю развития публичного управления было способно трансформировать способ организации взаимодействия граждан и органов власти больше, чем социальные сети [3. – С. 33].

Сегодня ключевую роль в развитии цифрового взаимодействия представителей власти и гражданского общества играют именно официальные паблики и аккаунты в социальных сетях, посредством которых осуществляется коммуникация по социально значимым вопросам населения. Социальные медиа видоизменяют классическую схему стандартной коммуникационной модели «источник – сообщение – получатель», открывая возможности создания сообществ, члены которых объединены по тем или иным критериям [2. – С. 130].

Актуальность и востребованность юридической проработки интернет-взаимодействия в

<sup>1</sup> Органы власти будут создавать официальные страницы в соцсетях. – URL: <http://duma.gov.ru/news/54295/>

<sup>2</sup> Что меняет принятый закон о госпабликах? – URL: [https://t.me/ano\\_dialog/729](https://t.me/ano_dialog/729)

диаде «власть – общество» прослеживается и в процессе исследования медиаактивности органов власти в регионах.

Так, например, в Курской области высшим исполнительным органом государственной власти является Администрация Курской области. В профиле официального сообщества Администрации в социальной сети «ВКонтакте» можно ознакомиться с новостями, фотоматериалами и видеорепортажами из жизни региона, а главное – информацию для обратной связи по тому или иному вопросу. Кроме того, паблик имеет ссылки на телеграм-канал, официальный сайт органа власти, а также содержит пошаговую инструкцию, куда и как сообщить о проблеме<sup>1</sup>. Следуя указаниям данной инструкции, куряне имеют возможность сообщить о возникшей проблеме любым из предложенных способов: оставить сообщение на региональном портале «Действуем вместе» или написать в социальных сетях и мессенджерах органов власти.

В ходе исследования медиаактивности региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления была зафиксирована достаточно положительная динамика. Официальные паблики действуют практически во всех региональных органах власти Курской области.

Кроме того, по состоянию на третий квартал 2022 г. в социальных сетях зарегистрированы и верифицированы официальные сообщества администраций 28 районов и 5 городских округов региона, что составляет 100% от общего количества муниципальных образований Курской области. Растет и число подписчиков в действующих пабликах, поскольку для жителей той или иной территории единственным официальным источником информации о происходящих событиях в муниципалитете стали соцсети администрации.

Отражением вовлеченности населения в интернет-коммуникацию с представителями региональной власти стало уменьшение количества обращений, поступающих в органы исполнительной власти субъекта посредством стандартных каналов коммуникации. В Администрацию Курской области за первое полугодие 2022 г. поступило 5 909 обращений граждан, что на 23% меньше, чем за аналогичный период 2021 г., из

них 4 670 письменных, в том числе в форме электронных документов 3 105, и 1 239 устных<sup>2</sup>.

На форуме «Цифровая эволюция» заместитель генерального директора АНО «Диалог Регионы» Андрей Цепелев совместно с Минцифры России презентовал первые показатели работы по исполнению недавно принятого закона о госпабликах. В настоящее время создано 100% официальных пабликов городов, муниципальных районов и региональных органов исполнительной власти социально значимых направлений. На данный момент количество официальных сообществ органов власти составляет 2 938, их общая аудитория – более 50 млн человек<sup>3</sup>.

Понимая большой потенциал социальных сетей в качестве современного канала информирования и взаимодействия органов государственной власти с населением, федеральный центр поручил регионам проводить соответствующий мониторинг вопросов, касающихся социально-экономической жизни субъекта [4. – С. 44]. На протяжении нескольких лет в органах власти субъектов Российской Федерации успешно используется автоматизированная система управления негативными мнениями в социальных сетях «Инцидент Менеджмент», правообладателем которой является ООО «Медialogия». Указанная система позволяет оперативно мониторить популярные социальные медиа, выявляя проблемные сообщения граждан в виде постов, комментариев активности пользователей различных интернет-площадок.

Важным этапом в развитии региональной цифровизации стала реализация поручений главы государства по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации. К 1 декабря 2020 г. в каждом субъекте Российской Федерации были созданы Центры управления регионами (ЦУР) как эффективный инструмент прямой коммуникации власти и населения<sup>4</sup>.

Одним из первых в России открылся ЦУР Курской области. Организация представляет собой единый офис по сбору, обработке, анализу и реа-

<sup>2</sup> URL: [https://vk.com/wall-135419001\\_21746](https://vk.com/wall-135419001_21746)

<sup>3</sup> Диалог совместно с Минцифры России презентовал результаты исполнения закона о создании органами власти пабликов в соцсетях. – URL: <https://vk.com/tsur46?w=wall-20176232412135>

<sup>4</sup> Центры управления регионами - URL: <https://dialog.info/projects/region-management-center/>

<sup>1</sup> Куда и как сообщить о проблеме? – URL: <https://vk.com/@kurskadm-deistvuem-vmeste-kursk>

гированию на запросы жителей, поступающих в открытых источниках. Основной задачей ЦУР является систематизация деятельности по мониторингу и обработке сообщений от жителей региона, публикуемых в общедоступном виде: в социальных сетях, мессенджерах, иных средствах массовой коммуникации.

Руководитель Центра Михаил Шумаков отмечает, что «это говорит об открытости власти в нашем регионе, о том, что работать с жителями готовы в разных, в первую очередь, удобных для самих курян форматах.

Прошло два года, о ЦУР знают и слышали в каждом уголке региона. В этом году в каждом муниципальном образовании открылись и муниципальные центры управления, которые мы курируем. Их более 30. С их помощью мы движемся в сторону того, чтобы проблемы решались на местах. Это и ускорит позитивные изменения в области, и повысит уровень доверия жителей к власти»<sup>1</sup>.

Один из показателей работы ЦУР – это число принятых и отработанных обращений граждан. Упомянутую выше систему «Инцидент Менеджмент» в Курской области курирует именно Центр управления регионом.

Так, согласно данным ЦУР, за 2020 г. в систему «Инцидент Менеджмент» от курян поступило более 30 тыс. сообщений, а средняя скорость ответа представителей региональной власти на сообщения составила 8 часов 6 минут. С каждым днем активность граждан в социальных медиа растёт, как и растут требования к обратной связи в онлайн-формате.

По состоянию на 1 октября 2022 г. системой «Инцидент Менеджмент» зафиксировано более 34 тыс. инцидентов, а средняя скорость ответа сократилась до 3 часов 57 минут.

Кроме того, ЦУР Курской области имеет интересный кейс по сотрудничеству с региональными парламентариями. В декабре 2021 г. Центр управления регионом подписал соглашение о взаимодействии с Курской областной Думой.

Теперь на основе обращений жителей региона ЦУР сможет формировать законодательные инициативы и выносить их на рассмотрение депутатам областного парламента с целью принятия новых законов или внесения изменений в имеющиеся.

За последние 20 лет система коммуникации власти и населения была значительно трансформирована. Перемены на политической арене государства вносили коррективы и в работу системы обратной связи. Еще несколько лет назад общество не могло и представить масштаб грядущих изменений. Поддержка и развитие цифровой экономики страны, внедрение системы открытой власти, разработка и продвижение новых цифровых платформ коммуникации власти и населения позволяют выйти на новый уровень государственного управления как в регионах, так и в России в целом.

Одним из важнейших аспектов в вопросе взаимодействия с гражданами является юридическая проработка. Современные реалии демонстрируют нам высокую заинтересованность человека в онлайн-коммуникации. Традиционный формат общения с представителями власти уходит в прошлое: аналитические данные, результаты социологических опросов, реакция пользователей в соцсетях позволяют сделать вывод о том, что будущее именно за информационно-телекоммуникационными площадками диалога. Необходимо поддерживать развитие нового формата коммуникации государства и общества: актуализировать действующее как федеральное, так и региональное законодательство, инициировать разработку и принятие новых нормативно-правовых актов, а также внедрять положительный опыт законодательной работы в сфере цифровизации в субъектах России.

<sup>1</sup> Мы выкладываемся на 100%, чтобы помочь курянам! – URL: <https://kursk.sm.news/my-vykladyvaemsa-na-100-chtoby-pomoch-kuryanam-22761-u3t5/?Recommend=4808083>

### Список литературы

1. *Беленкова Л. М.* Социальные сети в информационной политике: формирование имиджа федеральных органов исполнительной власти // *Гражданин. Выборы. Власть.* – 2020. – № 1. – С. 92–102.
2. *Комков К. А.* Роль официальных аккаунтов региональных органов власти в формировании доверия населения к процессу диалога // *Экономико-управленческий конгресс : сборник статей по материалам Международного научно-практического мероприятия.* – Београд, 2020. – С. 129–133.
3. *Зотов В. В.* Социальные медиа как диалоговые площадки граждан и органов власти субъектов Центрального федерального округа // *Цифровая социология.* – 2021. – Т. 4. – № 4. – С. 28–39.
4. *Пешкова (Белогорцева) Х. В., Баранов И. В., Бондарева Э. С., Майборода В. А.* Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (постатейный). – 2020. – URL: <https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=CMB&n=18954&dst=100106&date=06.06.2022>
5. *Черницына Е. Н.* Основные тенденции развития каналов коммуникации в органах государственной власти // *PR и реклама в изменяющемся мире: региональный аспект.* – 2020. – № 22. – С. 41–49.