

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. В. Савоськин*

ОТЗЫВЫ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: ОТ ПРАКТИКИ К ТЕОРИИ

Аннотация. Статья посвящено массовому, но еще не изученному социально-правовому явлению — оставлению отзывов о деятельности органов власти и их должностных лиц. Основные освещаемые вопросы: проблема использования термина «отзыв» в юриспруденции; практика оставления отзывов в сети Интернет, правовое закрепление отзывов о деятельности органов власти; вопрос признания отзывов разновидностью обращений граждан; проблема распространения на отзывы законодательства об обращениях; проблема эффективной обработки и учета информации, поступающей из отзывов.

Основные результаты и предложения:

- 1) сформулировано понятие отзыва как соответствующего определенной форме обращения гражданина, содержащего оценку деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, а также их должностных лиц;
- 2) проанализированы доступные гражданам способы оставления отзывов: посредством государственных интернет-порталов «Ваш контроль» и «Госуслуги» с использованием электронных терминалов в помещениях органов власти и многофункциональных центров, а также по телефону;
- 3) проанализированы нормативное регулирование и практика реализации каждого из способов оставления отзывов;
- 4) на основе анализа признаков обращений граждан как родовой категории доказано, что отзывы являются особой их разновидностью, отличаются своим назначением (оценка деятельности органа власти) и не влекут обязательного направления ответов на них;
- 5) сформулированы преимущества отзыва как формы обратной связи по сравнению с традиционными обращениями (предложениями, заявлениями и жалобами);
- 6) на основе анализа имеющихся правовых актов об отзывах сделан вывод о недостаточности подзаконного регулирования института отзыва, который является формой реализации конституционного права на обращение и права на управление делами государства (ст. 32 и 33 Конституции РФ);
- 7) сформулированы положения проекта федерального закона «Об оценке деятельности органов государственной власти и местного самоуправления» в части регулирования института отзыва и его разграничения с иными видами обращений граждан.

Ключевые слова: отзыв, отзыв о деятельности, понятие отзыва, законодательство об отзывах, обращение, право на обращение, оценка деятельности органа, «Ваш контроль», отзыв в сети Интернет, форма обратной связи.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.121.12.068-078

© Савоськин А. В., 2016

* Савоськин Александр Владимирович, кандидат юридических наук, советник заместителя председателя Уставного суда Свердловской области, доцент
savoskinav@yandex.ru
620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, д. 19

На начало 2016 г. граждане оставили 27 млн оценок, более 30 тыс. отзывов, оценили качество более чем 4 млн государственных услуг¹. Но несмотря на массовость отзывов, их правовое регулирование остается сугубо подзаконным, а теоретические исследования по этому вопросу вообще отсутствуют, тогда как практика настоятельно требует решения многих вопросов, связанных с появлением и развитием нового явления. К числу основных проблем относятся: неопределенность термина «отзыв», проблема распространения на отзывы законодательства об обращениях, проблема эффективной обработки и учета информации, поступающей из отзывов.

В юридической терминологии слово «отзыв» в первую очередь понимается как судебный процессуальный документ, направляемый стороной (как правило, ответчиком) в ответ на требования другой стороны (как правило, истца). Однако в общеупотребимом русском языке слово «отзыв» имеет иное значение — это «мнение о ком-чем-нибудь, оценка кого-чего-нибудь»². Именно в этом значении используется термин «отзыв» в сети Интернет, в том числе и на официальных сайтах органов власти, а также в нормативных актах об оценке деятельности органов власти их должностных лиц.

Единственное нормативное определение термина «отзыв» (хотя и усеченное) сформулировано в преамбуле Методических рекомендаций Минэкономразвития РФ по организации работы сайта «Ваш контроль» — это текстовый комментарий о качестве государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами, в том числе их территориальными органами³. К сожалению, приведенная дефиниция не содержит всех признаков исследуемого явления, а главное — не охватывает всех разновидностей отзывов (даже на портале «Ваш контроль», не говоря о других государственных сайтах). Поэтому под отзывом предлагается понимать соответствующее определенной форме обращение

гражданина, содержащее оценку деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, а также их должностных лиц. Приведенное определение более подробно будет прокомментировано далее.

Следует признать, что возможность оставлять отзывы в сети Интернет о деятельности тех или иных организаций (в том числе органов власти) появилась давно и пользуется большим спросом у граждан. Однако реализована она была исключительно на частных сайтах. Отзывы позволяют гражданину «выпустить пар» или, наоборот, «похвалить» понравившуюся организацию. Они всегда являются эффективным каналом обратной связи для организации, о которой оставлен отзыв. Некоторые компании предоставляют возможность не только оставить отзыв в сети Интернет, но и всячески поощряют клиентов в этом, в том числе в инициативном порядке просят оценить работу своих сотрудников. Другое дело, что адресатами таких отзывов являются частные организации, что не предполагает обязательного нормативного регулирования этих отношений.

Если проанализировать практику оставления отзывов в сети Интернет, то отзывы делятся:

- на закрытые — доступные только владельцам сайта (по сути, организации);
- публичные — размещаемые для всеобщего обозрения.

Первые служат исключительно формой обратной связи и собираются самой организацией (для внутреннего использования); вторые в дополнение к обратной связи формируют общественное мнение об организации, поэтому, в отличие от закрытых, могут собираться третьими лицами. Несмотря на внешнюю схожесть этих разновидностей отзывов, они принципиально различаются по своему назначению: закрытые нужны в первую очередь для сбора информации, а публичные — для формирования общественного мнения.

Российское государство, видимо, экспериментируя с массовым социальным явлением отзывов в сети Интернет и не желая отставать

¹ URL: <https://vashkontrol.ru>.

² См.: *Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1989. С. 972.*

³ Приказ Минэкономразвития России от 20 апреля 2015 г. № 245 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов с отзывами граждан по оценке качества государственных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте (“Ваш контроль”) в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

от реалий дня, предоставило возможность гражданам оставлять как закрытые отзывы, так и публичные. Например, отзыв о предоставлении услуги, имеющийся на «Портале государственных услуг», относится к закрытым и формируется путем проставления оценок (от 1 до 5) в соответствующих полях формы. Сами отзывы и обобщенные данные по ним не находятся в свободном доступе и предположительно используются для совершенствования работы как «Портала государственных услуг», так и органов власти, оказывающих услуги.

Отзывы, размещаемые на портале «Ваш контроль», наоборот, являются публичными. С ними самими, комментариями иных граждан к ним и ответами на них можно ознакомиться на сайте. Кроме того, на этом портале доступна обобщенная статистическая информация об оценке гражданами результатов деятельности органов власти.

Отзывы о деятельности органов власти стали появляться на сайтах отдельных органов власти относительно давно⁴, однако единую системную основу этого института заложил только Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁵. Согласно пп. «и» п. 2 Указа до 1 января 2013 г. необходимо было принять пакет документов, предусматривающих «установление критериев и порядка оценки гражданами, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, эффективности деятельности руководителей: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, их структурных подразделений; органов местного самоуправления; унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, а также акционерных обществ, контрольный пакет акций которых находится в собственности субъектов РФ или в муниципальной собственности, осуществляющих оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований».

Во исполнение данного Указа было принято постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»⁶. Именно этот нормативный акт впервые официально установил не только возможность оставления отзывов, но и предусмотрел порядок их обработки.

В целях выявления мнения граждан о качестве предоставления государственных услуг была предложена пятибалльная шкала, включающая оценку по следующим критериям:

- а) время предоставления государственных услуг;
- б) время ожидания в очереди при получении государственных услуг;
- в) вежливость и компетентность сотрудника, взаимодействующего с заявителем при предоставлении государственных услуг;
- г) комфортность условий в помещении, в котором предоставлены государственные услуги;
- д) доступность информации о порядке предоставления государственных услуг.

На основании этого постановления Правительства Российской Федерации органы власти до 1 июня 2015 г. обязаны были обеспечить размещение опросного модуля информационной системы мониторинга государственных услуг на своих официальных сайтах и официальных сайтах своих территориальных органов, а также создать специальные структурные подразделения, ответственные за работу с отзывами.

В настоящее время возможность оставить отзыв реализована следующим образом:

⁴ Пункт 2 проекта 5 приказа Росфиннадзора от 27 апреля 2007 г. № 60 «О мерах по обеспечению проведения административной реформы в Федеральной службе финансово-бюджетного надзора в 2007 году» предусматривал создание к 2007 г. на сайте Росфиннадзора специальной страницы для отзывов о деятельности Росфиннадзора, его структурных подразделений, территориальных органов и должностных лиц // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

⁶ СЗ РФ. 2012. № 51. Ст. 7219.

- а) по мобильному телефону (путем отправки смс-сообщения);
- б) в электронном терминале (который должен быть установлен в каждом территориальном подразделении федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, а также в каждом многофункциональном центре предоставления государственных услуг);
- в) посредством специализированных официальных сайтов в сети Интернет: на портале государственных услуг и на связанного с ним портале досудебного обжалования, а также на специализированном портале «Ваш контроль»;
- г) на сайтах органов власти (однако последние такой раздел, как отзывы, включают далеко не всегда⁷, а работа с ними носит явно бессистемный характер).

С точки зрения практики реализации указанных норм следует заметить, что своеобразным локомотивом новаций в области электронных обращений (и в том числе отзывов) выступил портал государственных услуг, который на основании пп. «в» п. 1 Положения о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»⁸ впервые предоставил гражданам возможность оценить качество предоставленной услуги.

Направление отзыва на портале государственных услуг реализовано в виде анкеты, которая предлагается к заполнению непосредственно после получения услуги. Выбрав соответствующие оценки по каждому из предложенных параметров, пользователь нажимает кнопку «отправить» и генерирует отзыв.

Специализированным государственным интернет-ресурсом, предназначенным исключительно для оставления и последующей обработки отзывов, является портал «Ваш контроль». Он был создан во исполнение пп. «б» п. 4 упоминавшегося постановления Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284. В соответствии с Методическими рекомендациями, утвержденными Минэкономразвития России, сайт «Ваш контроль» является подсистемой автоматизированной информационной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» и предоставляет возможность пользователям сети Интернет размещать текстовые комментарии о качестве государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами, в том числе их территориальными органами⁹.

Гражданин, прошедший регистрацию на портале государственных услуг или непосредственно на портале «Ваш контроль», получает доступ к личному кабинету, где он может оставлять и обновлять отзывы, оставлять комментарии к чужим отзывам, просматривать и комментировать комментарии к своим отзывам, получать и оценивать ответ органа власти на отзыв (при его поступлении).

Если говорить об оставлении отзывов посредством специальных терминальных устройств, то уже при создании многофункциональных центров (в 2012 г.) терминалы управления электронной очередью предлагали гражданам возможность оставить отзыв о качестве предоставления услуги (п. «б» ст. 6 Правил оценки гражданами эффективности деятельности

⁷ В качестве редкого примера можно привести приказ ФМС России от 16 декабря 2010 г. № 461 (в ред. от 6 декабря 2012 г.) «Об официальных интернет-сайтах территориальных органов ФМС России», содержащий указание на такой обязательный элемент сайта, как «Отзывы о деятельности территориального органа», содержащий не только он-лайн форму для заполнения отзыва, но и краткое руководство по его заполнению // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Постановление Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 (ред. от 16 февраля 2015 г.) «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

⁹ Приказ Минэкономразвития России от 20 апреля 2015 г. № 245 «Об утверждении Методических рекомендаций по организации работы федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов с отзывами граждан по оценке качества государственных услуг, размещенными в электронном виде на специализированном сайте («Ваш контроль») в информационно-телекоммуникационной сети Интернет» // Документ официально опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»).

Возможность оставления отзывов посредством мобильного телефона реализована постановлением Правительства РФ от 6 марта 2015 г. № 197 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284»¹⁰, которым Министерству связи и массовых коммуникаций РФ было предписано разработать положение об информационной системе мониторинга государственных услуг, которое было принято в 2013 г.¹¹ Разработанное Положение предусматривает создание «Информационно-аналитической системы мониторинга качества государственных услуг» (далее — ИАС МКГУ), которая обеспечивает возможность гражданам оценить качество предоставления государственных услуг посредством опросного модуля.

Согласно п. 4 Положения сведениями, поступающими в ИАС МКГУ, являются мнения граждан о качестве предоставления государственных услуг и результаты оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг.

Параллельно Положению об ИАС МКГУ в 2013 г. было принято Положение об автоматизированной информационной системе «Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг»¹². Согласно этому документу Минкомсвязи России как оператор автоматизированной информационной системы «Федеральный телефонный

центр» в автоматическом режиме получает контактные данные, включающие абонентский номер и справочные сведения граждан, которым предоставлена государственная услуга. В последующем на соответствующий абонентский номер гражданина высылается смс-сообщение, содержащее предложение оценить качество предоставления государственной услуги. В ответ на это сообщение гражданин со своего мобильного телефона отправляет другое смс-сообщение, где по пятибалльной шкале (1 — очень плохо; 2 — плохо; 3 — удовлетворительно; 4 — хорошо; 5 — отлично) оценивает качество предоставленной услуги. Получение и отправка смс-сообщений для граждан являются бесплатными. Ответы граждан обрабатываются АИС «Федеральный телефонный центр» и направляются в информационную систему мониторинга государственных услуг, которая путем случайной выборки формирует список граждан для проведения телефонного опроса. Затем уполномоченный сотрудник АИС «Федеральный телефонный центр» в течение двух рабочих дней с момента получения результатов выборки проводит на ее основании телефонный опрос, который подлежит обязательной аудиозаписи. Полученные в результате телефонного опроса оценки вновь обрабатываются АИС «Федеральный телефонный центр» и направляются в информационную систему мониторинга государственных услуг.

Таким образом, требование Правительства РФ о существовании трех каналов оставления отзывов (по телефону, через терминалы в органах власти и посредством государственных интернет-сайтов) реализовано, и в России создан механизм получения отзывов граждан о результатах предоставления им государственных услуг. При этом важно подчеркнуть, что государством не просто предоставлена возможность оставить отзыв, а созданы искусственно условия, побуждающие его оставить.

Показательно, что отзывы как самостоятельная легализованная форма оставления своего мнения о работе органа власти гражданином

¹⁰ СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1603.

¹¹ Приказ Минэкономразвития России от 01. 03. 2013 № 114 «Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг» // Российская газета. 2013. 3 апр.

¹² Приказ Минкомсвязи России от 01. 03. 2013 № 38 «Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе "Федеральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг"» // Российская газета. № 83. 2013. 17 апр.

появилась именно в сети Интернет, который сегодня является сосредоточием технического и социального прогресса. Интернет наименее формализован, что неизбежно сказывается даже на государственных сайтах, которые нередко выступают авангардом новых идей и подходов во взаимодействии личности и государства. При этом идеи проникают на сайты органов власти напрямую из сети Интернет и нередко реализуются без достаточной (или при наличии спорной¹³) правовой базы.

Признавая безусловную полезность отзывов как формы обратной связи, нельзя не заметить, что указами Президента РФ, постановлениями Правительства Российской Федерации и иными подзаконными актами фактически введена новая разновидность обращений, которая исключена из сферы действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что нарушает принцип законности. Более того, с течением времени ситуация не только не меняется, но и в известном смысле усугубляется. Продолжают появляться иные подзаконные акты об отзывах, без указания на них в законах.

Вместе с тем в современной конституционной теории, в частности и юридической доктрине в целом, правовой институт отзыва еще не нашел своего места. Он появился в практике работы органов власти и был воспринят всеми (и должностными лицами, и гражданами) как нечто само собой разумеющееся.

Однако недостаточно механически перенести практику получения отзывов частными организациями (прежде всего в сети Интернет) на работу органов власти. Надлежит создать для этого соответствующую правовую базу, и одних лишь подзаконных актов (в отсутствие норм федеральных законов) для этого явно недостаточно.

Необходимо осмысление института отзыва с позиции конституционной теории о праве гражданина на обращение и участие в управлении делами государства. В противном случае «мы имеем то, что имеем»: бессистемное, невнятное и однобокое правовое регулиро-

вание института отзыва о деятельности. Так, анализ законодательства выявил следующие проблемы. Во-первых, все имеющиеся акты об отзывах граждан являются подзаконными и не основаны на законе. Во-вторых, они ориентированы исключительно на оценку качества предоставления государственных (на практике пока без муниципальных) услуг и не предусматривают оценку деятельности органа власти в целом. В-третьих, имеющиеся акты не регламентируют правил реагирования органов власти на отзывы, содержащие признаки заявления или жалобы.

Если рассматривать имеющееся законодательство об отзывах как «пробу пера», то есть как экспериментальную площадку для отработки оптимальных моделей взаимодействия с гражданами, то с таким положением дел вполне можно согласиться. Однако если подходить к проблеме доктринально и с позиции Конституции РФ, то такой усеченный подход выглядит как минимум нелогичным. Во-первых, институт отзыва о деятельности фактически является одной из форм реализации статьи 33 Конституции РФ, соответственно, его правовая регламентация должна быть осуществлена Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» или иным законом и только потом подзаконными актами. Во-вторых, институт отзыва представляет собой универсальный механизм, применимый к любой деятельности органов власти, а не только к порядку оказания ими услуг. Почему сегодня гражданин может оставить отзыв об оказанной услуге и не может оставить отзыв о работе органа власти или его должностного лица в целом?

Прежде чем сформулировать выводы об интегрировании института отзыва в законы, надлежит проанализировать его с позиции уже сформулированных теоретических положений об обращениях. Для этого будет уместно привести краткое определение обращения, уже представленное в иных публикациях. Обращение — это подлежащее обязательному рассмотрению волеизъявление индивида,

¹³ Например, возникают серьезные вопросы о соответствии Указа Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»» (учредившего Российскую общественную инициативу) и постановления Правительства РФ «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284» (учредившему сайт «Ваш контроль») Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», о чем будет сказано ниже.

соответствующее нормативно установленным правилам, выражающееся в виде требования к органу публичной власти или организации, осуществляющей публично значимую функцию в целях реализации своих прав, свобод и законных интересов¹⁴.

Очевидно, что отзывы являются волеизъявлением, в них граждане выражают определенное мнение о качестве работы органа власти в целом или предоставления конкретной услуги в отдельности. Однако правовая природа такого обращения остается еще не изученной. С одной стороны, отзыв как вид обращения полностью соответствует вышеперечисленным признакам. Во-первых, субъектом оставления отзыва может быть только гражданин (реже — организация), а не орган власти. Во-вторых, волеизъявление (объективная сторона) в отзыве выражается путем выставления лицом своей субъективной оценки и выражения своего личного мнения о работе органа или его должностных лиц. В-третьих, процессуальная форма представлена чаще всего электронным документом, который может быть как генерируемым из заполняемых полей электронной формы, так и набранным вручную. Отзыв может быть и устным — при опросе граждан по телефону уполномоченными на то лицами. В-четвертых, адресатом отзыва является орган власти. В-пятых, целью оставления отзыва является повышение качества работы органа в целом или его должностных лиц в отдельности. В-шестых, императивность принятия и рассмотрения отзыва обеспечивается запретом их удаления и подкрепляется персональной ответственностью должностных лиц, обрабатывающих отзывы.

С другой стороны, отзыв нельзя признать классическим видом обращения. Он обладает уникальными особенностями, вытекающими из пятого признака обращений, а именно из его цели, и влечет трансформацию шестого признака — императивности рассмотрения.

Направление отзыва гражданином не преследует цели реализации каких-либо конкретных субъективных прав или получения благ, а скорее является формой выражения гражданской позиции. Отзыв оставляют для того, чтобы дать оценку деятельности, в известной мере выразить свое отношение (положительное или негативное). Отзыв не предполагает

требования к органу власти, а направлен на информирование адресата в целях возможного дальнейшего совершенствования его работы.

Учитывая, что по своему назначению (цели) отзыв применяется для выражения мнения, он не предполагает получение автором какого-либо конкретного блага в результате его оставления. Отзыв направлен на удовлетворение законного, но не конкретизированного интереса гражданина в качественном и удобном для него функционировании органа власти, то есть между гражданином и государством возникает не прямая непосредственная связь, а связь общего характера, которая может и не удовлетворять конкретного субъективного права гражданина.

Из этих особенностей отзыва как обращения вытекает и специфика императивности его рассмотрения. С одной стороны, все отзывы должны быть учтены и рассмотрены уполномоченными на то должностными лицами. С другой стороны, отзыв не предполагает направления ответа гражданину, поскольку гражданин ничего конкретного не просит. Чаще всего, единственное, что можно написать в ответе на отзыв, — это благодарность за проявленную гражданскую позицию.

То, что отзывы не предполагают ответы на них, очень хорошо отражает русский язык, в котором обращения, требующие ответ, — предложения, заявления, жалобы, запросы — подают или направляют, а отзывы — оставляют (по принципу «оставил и забыл»). Словосочетания «подать отзыв», «направить оценку» (в отличие от словосочетаний «оставить отзыв» и «поставить оценку») выглядят явно чужеродными и несуразными.

Отзыв — это обращение с односторонней связью, наиболее близкое к предложениям, которые на практике, кстати, тоже порождают формальные ответы с благодарностью или обещанием учесть высказанные пожелания. Однако несмотря на схожесть предложений с отзывами, их нельзя отождествлять, так как последние не содержат конкретных рекомендаций органу власти.

Все изложенное не означает, что отзыв не влечет никаких правовых последствий для адресата, просто они не связаны с гражданином напрямую. Последующие правоотношения

¹⁴ Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства. М., 2015. С. 12—13.

возникают в самом органе власти и связаны с требованиями к обработке и учету мнений, высказанных в отзывах. Имеющаяся в институте отзыва правовая связь государства с гражданином носит не персонифицированный, а обобщенный характер. Благодаря этой особенности отзывов эффективность их воздействия может оказаться на порядок выше, чем у тех же предложений, при условии массовости отзывов и четкого законодательного регулирования порядка их обработки и учета для принятия управленческих решений. Думается, не случайно, согласно Указу Президента РФ, результаты оценки гражданами качества предоставления услуг служат «основанием для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»¹⁵.

Практика работы портала «Ваш контроль» наглядно показывает, что органы власти не понимают правовой природы отзывов и не знают, как на них реагировать. Если отзывы положительные — никаких проблем не возникает, генерируется автоматическое сообщение: «Благодарим за ваш отзыв», т. е. ответ по существу не дается. В отношении негативных отзывов (отзывов, которые фактически являются заявлением либо жалобой) встречается диаметрально противоположная практика. Одни органы власти разрешают дело по существу, о чем пишут заявителю прямо на сайте. Например, в ответ на отзыв № 19889783 на портале «Ваш контроль» размещен такой ответ: «Ваше заявление рассмотрено, принято решение о выдаче Вам свидетельства участника Госпрограммы. Свидетельство Вы можете получить по адресу...»¹⁶ Или другой, более развернутый ответ на отзыв № 19467251: «Уважаемый заявитель! Регистрация права собственности (перехода права) на квартиру по адресу... проведена, решение о проведении регистрации принято... По реестру от... документы переданы уполномоченному сотруднику

Многофункционального центра для направления в сектор Многофункционального центра, в котором Вами подавалось заявление на государственную регистрацию. Дополнительно сообщая, что задержка выдачи вызвана значительными нагрузками на работников Управления из-за постоянно увеличивающегося объема документов, представляемых на государственную регистрацию. Управлением принимаются все возможные меры для организации работы в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации, и вопрос соблюдения сроков проведения регистрационных мероприятий является приоритетным. Управление приносит Вам извинения за доставленные неудобства»¹⁷.

Другие органы власти, наоборот, либо ограничиваются пустым общим ответом¹⁸, либо предлагают гражданину направить обращение в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Например, на отзыв № 19473985 на портале «Ваш контроль» размещен такой ответ: «По Вашему вопросу рекомендуем обратиться в соответствии с требованиями Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”, направив в наш адрес... либо на сайт УФМС России по г. Москве... обращение»¹⁹.

Сама идея отзывов обладает огромным потенциалом. Грамотная организация работы с ними при условии их массовости позволит органам власти получать объективную информацию о проблемных или, наоборот, положительных моментах в деятельности органов власти и их должностных лиц.

В настоящий момент из заявлений и жалоб органы власти получают преимущественно негативную информацию. Примеры благодарственных писем от граждан единичны. И это нормальное явление, мотивация их написания существенно ниже, чем при составлении

¹⁵ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Абз. 2 пп. «и» п. 2 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

¹⁶ URL: https://vashkontrol.ru/reviews?with_answers=true.

¹⁷ URL: <https://vashkontrol.ru/reviews>.

¹⁸ Например, в ответ на отзыв № 19833176 на портале «Ваш контроль» размещен такой ответ: «Госавтоинспекция Министерства внутренних дел по Республике Дагестан работает над повышением качества предоставления государственных услуг. Ваши отзывы очень важны для нас. С ув. коллектив УГИБДД МВД по РД. » // URL: https://vashkontrol.ru/reviews?with_answers=true.

¹⁹ URL: <https://vashkontrol.ru/reviews>.

жалобы. Соответственно, традиционные обращения, выступая формой обратной связи с населением, дают одностороннюю (необъективную) информацию.

Более того, жалобы и заявления пишутся, как правило, в ситуации существенного нарушения или ограничения прав человека, условно говоря, в «крайних случаях», тогда как общая неудовлетворенность организацией работы органа власти, волокита и другие негативные проявления остаются за рамками традиционных обращений.

Безусловно, не следует переоценивать эффективность информации, поступающей из отзывов. Однако повсеместное внедрение института отзыва позволит вовлечь широкие массы в информирование органа власти о его деятельности за счет граждан, недовольных или, наоборот, довольных его работой. Отзыв позволяет гражданам чувствовать причастность государственному управлению, «оставлять свой голос» не только на выборах, но и в повседневной жизни.

Отзыв — это не только новая уникальная форма обращений граждан, но и прогрессивный шаг в развитии конституционного права на обращение и конституционного права на управление делами государства. Важно учитывать, что Конституция РФ содержит универсальные нормы общего характера, поэтому ее ст. 32 и 33 нельзя рассматривать лишь как меру возможного поведения гражданина при направлении обращения. Они направлены на весь спектр правоотношений, возникающих в связи с волеизъявлением гражданина, и определяют правовые нормы, выходящие далеко за рамки самого обращения. Именно ст. 33 Конституции РФ в совокупности со ст. 2 и 32 обязывает государство создать удобный механизм оставления отзывов и гарантировать принятие управленческих решений с учетом обобщенной информации, поступающей из них.

Можно утверждать, что отзывы — это качественно новый формат реализации статьи 33 Конституции РФ, отражающий публично-правовую суть этой нормы. Если традиционные обращения обеспечивают удовлетворение субъективных прав конкретных заявителей, то отзывы обеспечивают удовлетворение коллективного интереса граждан в качественной и удобной работе органов власти. При этом

утрата прямой и непосредственной связи между заявителем и органом власти (при оставлении отзыва) не означает утраты связи между обществом и государством, тем более не означает ослабления конституционного права на обращение. Наоборот, отзывы предлагают совершенно новый формат взаимодействия общества и государства, ранее маловероятный (если вообще возможный) в силу отсутствия электронных средств получения и обработки информации.

Учитывая особый характер отзыва как разновидности обращений и формы реализации ст. 33 Конституции РФ его интегрирование в федеральные законы не должно носить формальный характер (как это было сделано с распространением законодательства об обращениях на организации, реализующие публично значимые функции)²⁰. Суть отзыва кардинальным образом отличается от традиционных заявлений, предложений и тем более жалоб. Отзыв не предполагает для адресата обязательного развернутого ответа по существу, хотя и не исключает его. Сказанное необходимо учесть при внесении поправок в законодательство. Так, отзыв должен быть выведен за рамки действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Однако при наличии в его тексте признаков заявления или жалобы такой отзыв должен перенаправляться в соответствии с подведомственностью и рассматриваться по правилам указанного Федерального закона как традиционное обращение.

Важно обеспечить массовость отзывов, иначе объективность поступающей из них информации окажется под сомнением. А массовость отзывов напрямую зависит от двух факторов:

- удобства их оставления;
- наличия специального механизма и условий, побуждающих граждан их оставлять.

Во избежание смешения отзывов с иными видами обращений (которые тоже могут содержать оценку деятельности органа власти и его должностных лиц) нормативным актом уровня Правительства РФ надлежит установить их специальную процессуальную форму: исключительно электронную — для самостоятельного заполнения гражданами и устную — для телефонных опросов (с последующим переносом в электронный формат).

²⁰ Савоськин А. В. Проблемы реализации новых пределов действия Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Юридический мир. 2014. № 7 (211). С. 13—17.

С учетом изложенных теоретических положений и имеющегося опыта функционирования системы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей органов власти, а также анализа работы интернет-ресурсов порталов государственных услуг и «Ваш контроль» целесообразно разработать и принять Федеральный закон «Об оценке деятельности органов государственной власти и местного самоуправления». Принятие отдельного федерального закона «Об отзывах» нецелесообразно, так как сами отзывы — это не более чем средство для оценки. Принятие закона о средстве без комплексного регулирования самого института оценки (основанного на разрозненных и регулярно изменяющихся указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ) нецелесообразно. Интегрирование положений об отзывах в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» также представляется неверным, поскольку последний принят на базе советского наследия и концептуально не способен воспринять предлагаемые поправки (слишком сильно отличается механизм рассмотрения и назначение традиционных предложений, заявлений и жалоб от отзывов).

Сформулируем положения проекта Федерального закона «Об оценке деятельности органов государственной власти и местного самоуправления», которые касаются отзывов как особой разновидности обращений.

Во-первых, дадим нормативное определение: «Отзыв — это обращение гражданина, содержащее оценку деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, а также их должностных лиц».

Во-вторых, определим предмет регулирования: «Настоящим Федеральным законом определяются основные критерии и порядок оценки гражданами эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, правоотношения, связанные с оставлением и обработкой отзывов граждан Российской Федерации в государственные органы и органы местного самоуправления, а также применения результатов указанной оценки как основания для принятия управленческих решений. Положения настоящего Федерального закона не распространяются на отношения, регулируемые Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В-третьих, обозначим подробно процессуальную форму отзывов: «Мнение гражданина, содержащее оценку деятельности органов государственной власти или местного самоуправления, а также их должностных лиц, выявляется посредством заполнения специальных форм на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления в сети Интернет, в терминальных и иных устройствах, расположенных в помещениях органов государственной власти или местного самоуправления, а также по телефону. В Российской Федерации создается федеральная информационная система учета и обработки отзывов, которая является федеральной государственной информационной системой. Создание и функционирование федеральной информационной системы учета и обработки отзывов регулируются федеральными законами и правовыми актами Правительства Российской Федерации».

В-четвертых, определим порядок рассмотрения отзывов. «Отзывы подлежат автоматической регистрации в федеральной информационной системе учета и обработки отзывов. Ответы на отзывы гражданам не направляются. При наличии в тексте отзыва признаков заявления или жалобы, такой отзыв подлежит перенаправлению в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов для дальнейшего его рассмотрения в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»».

Логика отзывов о деятельности неизбежно предполагает электронную форму как единственно допустимую (если не считать контрольных телефонных опросов, которые от общей массы отзывов всегда будут составлять незначительный процент). Создание единой федеральной информационной системы учета и обработки отзывов не только обеспечит объективность и полноту поступающей от граждан информации, но и снимет нагрузку с должностных лиц, так как вся обработка отзывов будет проходить в автоматическом режиме. Организация института отзывов с использованием традиционной бумажной формы бесперспективна, не обеспечит массовости отзывов, окажется малоэффективной и увеличит нагрузку на должностных лиц.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Савоськин А. В. Обращения граждан в Российской Федерации: понятие, виды и система законодательства. — М., 2015.

Материал поступил 8 февраля 2016 г.

ASSESSMENT OF THE PERFORMANCE OF PUBLIC AUTHORITIES: PRACTICE AND THEORY

SAVOSKIN Aleksandr Vladimirovich — PhD, Adviser to the Deputy Chairman of the Charter Court of Sverdlovsk Region
Associate Professor
savoskinav@yandex.ru
620075, Russia, Ekaterinburg, ul. Pushkina, d. 19

Review. *The article is devoted to such a mass, but yet not researched, social and legal phenomenon as giving an assessment of the performance of public authorities and their officials. The main issues covered in the paper are as follows: the problem of using the term "feedback" in jurisprudence; the practice of giving feedback in the Internet, legal entrenchment of assessment of public authorities performance; recognition of assessments given by citizens as one of the categories of citizen's petitions; the problem of applying the legislation on citizen's petitions to assessments and feedback; the problem of efficient processing and taking into account the information obtained by means of feedback.*

Main findings and suggestions:

- 1) *the author defines a feedback as a particular form of a petition from a citizen that meets certain requirements and contains an evaluation of performance of public authorities or bodies of local government, as well as their officials;*
- 2) *the author analyzes ways of giving feedback available to citizens: by means of public Internet portals "Your Control" and "Public Services" using electronic terminals on the premises of public authorities and multi-function centers, as well as on the phone;*
- 3) *the author analyzes the normative regulation and practice of implementing each of the ways of giving an assessment;*
- 4) *on the basis of the analysis of features of citizens' petitions as a generic category it is proved that assessments are a special kind of petitions that are distinguished by their purpose (assessment of performance of public authority) and do not result in binding responses to them;*
- 5) *the author defined advantages of assessments as a form of feedback in comparison with traditional petitions (proposals, claims and complaints);*
- 6) *on the basis of an analysis of existing legal acts concerning assessments, the author concludes that it is not sufficient to regulate the institute by means of by-laws only because assessments in their form mean an exercise of the constitutional right to petition and the right to participate in managing state affairs of the Russian Federation (Articles 32 and 33 of the Constitution of the Russian Federation);*
- 7) *the author defines provisions of a draft Federal Law "On the assessment of the activities of the organs of state power and local self-government" in the part of regulation of the institute of assessments and its separation from other forms of citizens' petitions.*

Keywords: *assessment, assessment of performance, concept of assessment, legislation on assessments, petition, the right to petition, assessment of performance of an authority, Your Control, feedback in the Internet, feedback form.*

BIBLIOGRAPHY

1. Savoskin, A. V. Petitions of citizens in the Russian Federation: a concept, types and a legislative system. — М., 2015.