Дата поступления рукописи в редакцию: 28.09.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 29.10.2026 г.
DOI: 10.24412/2076-1503-2026-10-96-101

ПОТАПОВА Юлия Эдиковна,
аспирант кафедры конституционного и административного права частного образовательного учреждения высшего образования «Сибирский юридический университет», e-mail: 1148191@mail.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБРАЩЕНИЕ В ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Аннотация. *Статья посвящена анализу системных проблем, возникающих при реализации конституционного права граждан на обращение в условиях развития цифровых технологий. На основе статистических данных, анализа законодательства и судебной практики определены основные нормативные пробелы: отсутствие на федеральном уровне понятий «публично значимые функции», «коллективное обращение», «сообщение»; неопределенность порядка исчисления сроков (календарные или рабочие дни, влияние нерабочих и праздничных дней, начало течения срока); предоставление формальных ответов. Отдельно рассмотрены вопросы, возникающие после внесения поправок, обязывающих авторизацию через Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА). Делается вывод о необходимости системного реформирования института обращений.*

Ключевые слова: *обращения граждан, Федеральный закон об обращениях, Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), сроки рассмотрения обращений, формальный ответ, отписка, цифровое неравенство, публично значимые функции, коллективные обращения.*

Для цитирования: *Потапова Ю. Э. Актуальные вопросы реализации права граждан Российской Федерации на обращение в органы публичной администрации // Образование и право. 2026. № 10. С. 96–101.*

POTAPOVA Yulia Edikovna,
Postgraduate student at the Department of Constitutional and Administrative Law, Private Educational Institution of Higher Education «Siberian Law University»

CURRENT ISSUES OF REALIZATION OF THE RIGHT OF CITIZENS OF THE RUSSIAN FEDERATION TO APPEAL TO THE AUTHORITIES PUBLIC ADMINISTRATION

Annotation. *The article is devoted to the analysis of systemic problems that arise when exercising citizens' constitutional right to petition in the context of the development of digital technologies. Based on statistical data, an analysis of legislation and judicial practice, the main regulatory gaps have been identified: the absence at the federal level of the concepts of «publicly significant functions», «collective petition», and «communication»; the uncertainty regarding the procedure for calculating deadlines (calendar or working days, the impact of non-working and public holidays, the starting point of the deadline); and the provision of formal responses. Issues arising after the introduction of amendments requiring authorization through the Unified Identification and Authentication System (UIAS) are examined separately. The conclusion is drawn that systemic reform of the appeals system is necessary.*

Key words: *citizens' appeals, the Federal Law on Appeals, the Unified Identification and Authentication System (EISIA), the timeframe for considering appeals, a formal response, a perfunctory reply, digital inequality, publicly significant functions, collective appeals.*

For citation: *Potapova Yu. E. Current issues of realization of the right of citizens of the Russian Federation to appeal to the authorities public administration. Education and law. 2026;(10):96–101. (In Russ.).*

Доверие общества к государству формируется посредством эффективного механизма обратной связи между ними. Статья 33 Конституции Российской Федерации закрепляет право граждан обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления. Ежегодно в органы публичной администрации поступают миллионы обращений. Статистика обращений в Администрацию Президента Российской Федерации свидетельствует о высокой активности граждан в 2025 году: 674 910 обращений, 108 067 запросов информации и 210 253 сообщения. Наибольшее количество обращений (71,378%) поступило в форме электронного документа.

На протяжении более двадцати лет основным нормативным правовым актом, регулирующим порядок реализации права граждан Российской Федерации на обращение, является Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 59-ФЗ). Закон определил, что обращение должно быть рассмотрено своевременно, объективно и всесторонне с направлением мотивированного ответа по существу поставленных вопросов, но, несмотря на многолетнюю практику его применения, возникает еще много вопросов при его реализации.

Во-первых, Закон № 59-ФЗ содержит ряд нормативных пробелов. В частности – неопределенность понятия «публично значимые функции». Согласно статье 1 Закона № 59-ФЗ, его действие распространяется на обращения, направленные в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также в организации, осуществляющие публично значимые функции. До настоящего времени ни сам Закон № 59-ФЗ, ни иные нормативные акты федерального уровня не раскрывают данного определения. В законодательстве СНГ также отсутствует его четкое толкование, несмотря на то, что на эту проблему указывали многие исследователи. Такая неопределенность способствует росту судебных разбирательств, где предметом является вопрос распространения действия Закона № 59-ФЗ на конкретные организации, которые не являются государственными органами или органами местного самоуправления.

Некоторые субъекты пытаются самостоятельно восполнить данный пробел в законодательстве. Например, в Республике Башкортостан законодательно закреплен перечень организаций, выполняющих публично значимые функции – это государственные учреждения, муниципальные учреждения, государственные унитарные предприятия, муниципальные унитарные предприятия, а также иные организации, которым функции делегированы соответствующими правовыми актами.

Однако отсутствие на федеральном уровне определения понятий «публично значимые функции» либо «организация, осуществляющая публично значимые функции» создает неопределенность в сфере действия права на обращение. Таким образом, Законом № 59-ФЗ необходимо определить, какие организации могут выполнять публично значимые функции в целях устранения правовой неопределенности.

Следующее понятие, которое отсутствует в Законе № 59-ФЗ и вызывает многочисленные споры – «коллективные обращения». Законодательно не установлены требования к его составу, формату и порядку ответа (кому в таких случаях направлять ответ – всем или кому-то одному?). Субъекты решают данную проблему разными подходами, которые не совпадают. Например, в Алтайском крае коллективным считается обращение двух и более граждан, в Московской области – обращение по общему вопросу, в Башкортостане – обращение группы граждан или объединений, в Татарстане – обращение двух и более граждан, объединений, в том числе юридических лиц, а также обращение, принятое путем голосования или сбора подписей участников митинга или собрания. Для единообразия применения данное определение необходимо закрепить на федеральном уровне.

Внесение изменений в законодательство породило некоторую несогласованность в понятийном аппарате, в частности при разграничении понятий «обращение» и «сообщение». Закон № 59-ФЗ не содержит определения понятия «сообщение» как самостоятельной категории. Однако из определения заявления следует, что заявлением является в том числе «сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц…». Следовательно, сообщение – это не самостоятельная категория, а элемент конкретного вида обращения.

В настоящее время активно используется Платформа обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» (далее – ПОС), работа которой регламентирована постановлением Правительства Российской Федерации. Все поступающие на ПОС сигналы от граждан именуются «сообщениями», независимо от их содержания, однако сроки рассмотрения таких сообщений различны. Часть сообщений рассматривается в 10-дневный срок, часть — в 30-дневный срок, а некоторые – в сокращенные сроки (от 1 до 5 дней). Критерии отнесения сообщений к какой-либо категории, в соответствии с которой определяется срок рассмотрения, на законодательном уровне не закреплены. Граждане, направившие сообщение, не понимают, в каком порядке и в какой срок им ждать ответа. Такая же неопределенность существует и для исполнителей, и часто для сообщений, требующих проработки вопроса, устанавливаются сокращенные сроки.

Законом № 59-ФЗ установлена обязанность по направлению ответа по существу поставленных вопросов, но если сообщение рассматривается как отдельная категория, то гарантии, установленные Законом, могут на нее не распространяться. Таким образом, в Законе № 59-ФЗ или ином акте необходимо ввести категорию «сообщение» и предусмотреть критерии, устанавливающие сроки рассмотрения сообщений в зависимости от их характера, и закрепить возможность использования сокращенных сроков для отдельных категорий.

Во-вторых, не менее важным является вопрос исчисления сроков. Закон № 59-ФЗ устанавливает сроки совершения юридически значимых действий – регистрации, рассмотрения, переадресации, продления рассмотрения и направления ответа. Соблюдение установленных сроков является гарантией обеспечения своевременности и эффективности рассмотрения обращений, однако сам Закон № 59-ФЗ не определяет порядок исчисления таких сроков. Указанный пробел порождает неопределенность, как для граждан, так и для органов власти и приводит к многочисленным спорам. Так, не установлено, в каких именно днях (календарных или рабочих) исчисляются сроки. При разрешении неурегулированных вопросов применяется системный подход с учетом норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) и других отраслей законодательства. Согласно статье 190 ГК РФ, «…срок определяется календарной датой или истечением периода времени, который исчисляется годами, месяцами, неделями, днями или часами». Вместе с тем ГК РФ не конкретизирует какие дни имеются в виду (рабочие или календарные) в случаях, когда это прямо не указано.

На практике сроки, установленные Законом № 59-ФЗ, применяются как календарные дни. Степкин С.П. отмечает, что «по общему правилу исчисления сроков (ст. 190 ГК РФ) в Законе № 59-ФЗ имеются в виду календарные дни, что часто делает невозможным исполнение данной нормы Закона, например, если количество обращений носит массовый характер и, соответственно, ведет к нарушению Закона № 59-ФЗ» [5]. В некоторых случаях органы власти, работая эффективно, могут оказаться в положении нарушителей, когда количество обращений превышает возможности сотрудников, чтобы качественно отработать каждый документ. Нарушение сроков в таких случаях может являться основанием для жалоб граждан и поводом для обращения в суд.

Некоторые субъекты пытаются устранить данную неопределенность. Например, Камчатский край законодательно устанавливает, что сроки исчисляются в календарных днях. Аналогичные указания встречаются в законах Московской области. Использование рабочих дней скорее является исключением, которое применяется только для отдельных процедур. Так, законом Ямало-Ненецкого автономного округа предусмотрен срок для уведомления гражданина о принятии обращения «в течение 7 рабочих дней». Большинство же субъектов используют общие формулировки без уточнения, как в федеральном законе. Примерами являются Омская область, Краснодарский край (до одного месяца), Республика Татарстан (30 дней).

Различная практика, используемая в системе органов власти, требует единообразия и внесения соответствующих уточнений именно на федеральном уровне.

Проблема исчисления сроков существует также при регистрации обращения. Часть 3 статьи 8 Закона № 59-ФЗ предусматривает, что обращение должно быть зарегистрировано «в течение трех дней с момента поступления», однако на практике часто возникают объективные трудности, которые могут привести к нарушениям. Например, как рассчитать срок регистрации обращения, если оно поступило 2 января, а организация начинает работу с 12 января? В данном случае обращаемся к статье 193 ГК РФ, согласно которой, «если последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день». Данная позиция подтверждается материалами судебной практики.

Дополнительно присутствует неопределенность при исчислении начала течения срока. В случае если мы руководствуемся статьей 191 ГК РФ, срок исчисляется со следующего дня после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало, тогда обраще-

ние должно рассматриваться со следующего дня после его регистрации (на второй день после регистрации). Однако Закон № 59-ФЗ указывает, что обращение «рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации». Таким образом, обращение должно быть рассмотрено в течение 30 календарных дней, включая тот день, когда оно было зарегистрировано.

После регистрации (которая осуществляется в течение 3 дней) обращение подлежит рассмотрению. Срок рассмотрения обращения составляет 30 дней. Таким образом, общий период с момента поступления обращения до истечения срока рассмотрения может достигать 33 дней. Данный факт также способствует появлению жалоб со стороны граждан на искусственное затягивание сроков, влечет поступление новых обращений в органы власти и увеличивает нагрузку на должностных лиц, которые вынуждены разъяснять порядок исчисления сроков.

Проблема исчисления сроков появляется и при рассмотрении обращений. Закон № 59-ФЗ формально указывает, что обращения должны рассматриваться и в выходные, и в праздничные дни, что прямо противоречит трудовому законодательству. Действие ГК РФ в таком случае распространяется только на окончание срока рассмотрения обращения. Продолжительные выходные дни (новогодние каникулы) не являются основанием для продления сроков рассмотрения обращений граждан и ответ на обращение должен быть дан в установленные законом сроки, независимо от выходных и праздничных дней. Такая ситуация значительно сокращает срок рассмотрения обращения и может повлиять на качество направляемого ответа.

Отдельную проблему представляет собой соотношение сроков, установленных Законом № 59-ФЗ, и специальных сроков рассмотрения, предусмотренных иными федеральными законами. Как отмечает С.П. Степкин, «особый порядок рассмотрения жалоб на действия судебного пристава-исполнителя установлен Федеральным законом «Об исполнительном производстве», а жалоб на действия прокурора, следователя, органа дознания — нормами УПК РФ» [4]. На практике нередко возникают случаи привлечения должностных лиц по статье 5.59 КоАП РФ за нарушение сроков, установленных Законом № 59-ФЗ, при рассмотрении обращений, которые подлежат рассмотрению в специальном порядке. Такое «смещение регулирования процессуальных правоотношений в сторону административно-правовых» [4] порождает правовую неопределенность, при которой нарушение срока становится не виной должностных лиц, а проблемой, не урегулированной законом [3].

Следующей проблемой является формальность ответов, которая может вытекать как следствие из других проблем, таких как ограниченные сроки рассмотрения, большой объем поступивших на рассмотрение обращений в конкретный орган власти. В юридической науке формальный ответ определяют, как документ, который создает только видимость разбирательства по обращению, а фактически уклоняются от разъяснений по существу поставленных вопросов [2]. Выделим основные критерии формальных ответов:

1. Ответ не по существу. Вместо конкретных разъяснений по доводам заявителя включает в себя цитирование правовых актов, не связывая их с фактическими обстоятельствами.

2. Ответ замещается шаблонными формулировками («обращение рассмотрено, нарушений не выявлено»).

3. Переадресация без уведомления заявителя о результатах рассмотрения.

Судебная практика показывает, что формальный ответ, который не содержит разрешения доводов заявителя, может быть расценен как нарушение порядка рассмотрения обращений, то есть если ответ содержит информацию, доступную в сети Интернет, но не затрагивает суть поставленных вопросов, это не свидетельствует о незаконном бездействии, если сам ответ направлен в срок и содержит доступную информацию. Однако, если ответ в заключительной части не содержит выводов о наличии (отсутствии) нарушений по жалобе заявителя и не рассматривает все доводы заявителя, то это может быть признано неправомерным.

Вместе с тем отписка является формально безупречным ответом, к которому сложно придраться при проведении проверки. Ответ ради ответа, который защищает автора от обвинения в бездействии, но не двигающий ситуацию с места, имитируя обратную связь с органом власти. Привлечь автора отписки к ответственности достаточно сложно, так как статья 5.59 КоАП РФ наказывает за нарушение порядка рассмотрения обращений (несоблюдение сроков и нарушение правил перенаправления), а случаи, когда ответ дан, но по сути является пустым, под нее не подпадают [1].

Следующий вопрос в контексте Закона № 59-ФЗ касается перехода на электронную форму взаимодействия граждан с органами власти. С развитием цифровых технологий во всех сферах деятельности человека, выросло количество обращений, направленных в электронном виде, однако проблемы их рассмотрения сохраняются. Электронные приемные и ПОС упрощают подачу

обращений, но одновременно создают условия для предоставления формальных ответов.

С 1 января 2025 года вступили в силу поправки в Закон № 59-ФЗ. Основное изменение – обязательное использование федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также иных государственных систем, обеспечивающих идентификацию и аутентификацию при направлении ответа в электронной форме (часть 1.1 статьи 7). С 30 марта 2025 года указанные механизмы действуют в полном объеме, однако их эффективность пока остается под вопросом. Эта мера направлена в первую очередь на пресечение злоупотребления своими правами недобросовестных заявителей, которые дезорганизуют работу органов публичной власти всех уровней (например, путем массовых спам-рассылок).

Однако данная практика может создавать ограничения для лиц, не имеющих подтвержденной записи. К их числу относится значительная доля пожилых людей, жителей удаленных районов, и они фактически утрачивают возможность оперативно получать ответы в электронной форме. Оформление подтвержденной учетной записи для таких групп населения может быть затруднительным из-за территориальной удаленности удостоверяющего центра (МФЦ) либо недостатка цифровых навыков. Даже если у гражданина есть доступ к сети, нестабильное интернет-покрытие малонаселенных пунктов превращают авторизацию через Единый портал порой в невыполнимую задачу, что противоречит принципу равенства перед законом [6].

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что реализация права граждан на обращение в органы публичной администрации в современных условиях сталкивается с комплексом системных проблем. Действующий Закон № 59-ФЗ, несмотря на неоднократные изменения, сохраняет ряд недостатков. Отсутствие нормативного понятия «публично значимые функции» порождает противоречивую судебную практику, например, когда статус организации определяется в каждом конкретном случае. Неразрешенным остается вопрос о разграничении понятий «сообщение» и «обращение», что создает риски необоснованного распространения гарантий, предусмотренных Законом № 59-ФЗ, на сообщения, так и их ограничения. Несовершенство юридической техники проявляется в проблеме исчисления сроков.

По-прежнему значимой остается проблема предоставления формальных ответов. Ее причинами выступают не только недобросовестность отдельных сотрудников, но и высокая нагрузка на аппарат органов публичной администрации, сжатые сроки и отсутствие стимула к качественной и детальной проработке запросов.

Совокупность указанных обстоятельств свидетельствует о необходимости комплексной модернизации института обращений граждан в целях повышения эффективности обратной связи между гражданином и государством.

Список литературы:

[1] Калинина С.В. Состав правонарушения по ст. 5.59 КоАП РФ: формальные и содержательные аспекты // Российский юридический журнал. — 2022. — № 1. — С. 70–77.

[2] Савоськин А.В. Проблемы эффективности рассмотрения обращений граждан: от «отписки» к реальному ответу // Конституционное и муниципальное право. – 2024. – № 3. – С. 110–118.

[3] Сергеев А.А. Административная ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан: парадоксы правоприменения // Административное право и процесс. – 2024. – № 7. – С. 27–31.

[4] Степкин С.П. Пределы применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российский юридический журнал. - 2022. - № 1. С. 73-85.

[5] Степкин С. П. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. No 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: проблемы и противоречия // Lex russica. — 2022. — Т. 75. — № 4. — С. 76–85.

[6] Талапина Э.В. Право на обращение в цифровой среде: новые вызовы и старые барьеры // Журнал российского права. – 2023. – № 11. – С. 79–91.

References:

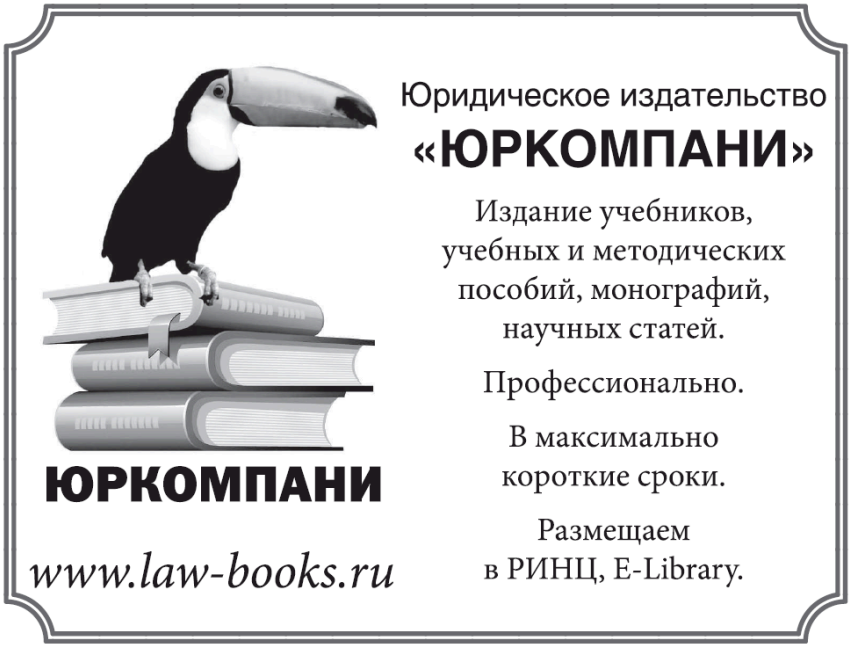
[1] Kalinina S.V. Elements of an Offense under Article 5.59 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation: Formal and Substantive Aspects // Russian Juridical Journal. — 2022. — No. 1. — pp. 70–77.

[2] Savoskin A.V. Challenges in the Effective Handling of Citizens' Appeals: From "Formalistic Replies" to Substantive Responses // Constitutional and Municipal Law. — 2024. — No. 3. — pp. 110–118.

[3] Sergeyev A.A. Administrative Liability for Violating the Procedure for Handling Citizens' Appeals: Paradoxes in Law Enforcement // Administrative Law and Process. — 2024. — No. 7. — pp. 27–31.

[4] Stepkin S.P. Scope of Application of the Federal Law "On the Procedure for Handling Appeals of Citizens of the Russian Federation" // Russian Juridical Journal. — 2022. — No. 1. — pp.

73–85.

[5] Stepkin S.P. Federal Law No. 59-FZ of May 2, 2006, "On the Procedure for Handling Appeals of Citizens of the Russian Federation": Problems and Contradictions // Lex Russica. — 2022. — Vol. 75. — No. 4. — pp. 76–85.

[6] Talapina E.V. The Right to Submit Appeals in a Digital Environment: New Challenges and Persistent Barriers // Journal of Russian Law. — 2023. — No. 11. — pp. 79–91.