

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В ОРГАНЫ ВЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Аннотация. Статья посвящена развитию информационных технологий и их внедрению в процесс реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы. В статье также рассмотрены основы законодательной базы по вопросу взаимодействия населения и органов власти, проблемы реализации указанной идеи, предложены пути решения проблем.

Ключевые слова: обращение гражданина, органы власти, информационные технологии, цифровизация.

Введение

Современное социальное государство должно создавать возможности для взаимодействия населения с органами власти, обеспечивать открытость их деятельности и доступность соответствующей информации. Согласно статье 7 Конституции Российской Федерации наша страна является как раз таким государством. Кроме того, в соответствии со статьей 33 Конституции РФ, граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. [1]

С целью решения задач по обеспечению открытости деятельности органов государственной власти и участию граждан в процессе управления государством в России принято большое количество нормативно-правовых актов. В частности, Федеральным законом от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлены требования по размещению органами власти в сети «Интернет» информации о своей деятельности, в том числе о составе такой информации. Федеральным законом от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – 59-ФЗ) установлен порядок реализации гражданами конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. [2,3]

С течением времени, под влиянием общемировых тенденций развития информационных технологий и информационного общества, нормативная база обновлялась. В законы вносились изменения, касающиеся применения соответствующих электронных средств связи, обработки и передачи данных при взаимодействии граждан и органов власти.

Не секрет, что в России развивается идея информационного общества, в рамках которой реализуются государственные программы и национальные проекты, такие как «Цифровая экономика». Реализация указанных идей предполагает повсеместное использование современных информационных технологий. Получить какую-либо услугу или направить обращение в орган власти можно просто с помощью любого устройства, имеющего доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Однако, такое повсеместное внедрение электронного взаимодействия имеет как свои плюсы, так и негативные моменты. Рассмотрим их подробно на примере права граждан на обращение в органы власти.

Гипотеза

Совершенствование способов и методов взаимодействия населения и органов власти в Российской Федерации посредством рассмотрения обращений должно сопровождаться

как повышением открытости государственной деятельности и ускорением процессов предоставления ответов и решения проблем населения, так и повышением уровня социальной ответственности среди граждан и организаций, направляющих соответствующие обращения.

Институт рассмотрения обращений граждан и организаций должен способствовать вовлечению населения в процесс принятия управленческих государственных решений, помогать в оперативном решении проблем, разъяснять действующее законодательство, учитывать инициативы населения в дальнейшей разработке нормативно-правовой базы, а не поддерживать личную заинтересованность заявителей в достижении собственных целей посредством подрыва жизнедеятельности отдельных граждан и организаций.

Для этого необходимо реформирование российского законодательства о порядке рассмотрения обращений с обязательным установлением ответственности за предоставление ложных сведений и введением платы за повышенное количество обращений, направляемых в государственные органы без существенных оснований.

Методы

Автором проанализирована собственная трехлетняя практика работы в органе государственной власти, осуществляющем государственный жилищный надзор (сфера жилищно-коммунального хозяйства). За время работы установлено ежегодное повышение количества обращений, направляемых в государственный орган с применением информационно-коммуникационных технологий, при отсутствующем росте численности персонала (в 2017 году поступило 8000 обращений, в 2018 – 10000, в 2019 - 12000). При этом, значительное количество обращений направлялись отдельными заявителями многократно, без соответствующей потребности в решении реальной проблемы, но с целью подрыва деятельности управляющих организаций и органов власти.

На основании анализа сведений из практической деятельности и теоретического изучения действующего законодательства и тенденций электронного правительства выявлены возможные проблемы, с которыми сталкиваются органы власти. Кроме того, обработана необходимая статистическая база.

По результатам анализа и оценки действующей ситуации предложены возможные пути решения проблем, основанные, в том числе, на особенностях российского менталитета. Данные варианты могут способствовать оптимизации процесса рассмотрения обращений граждан и организаций в Российской Федерации.

Результаты и обсуждение

До появления компьютеров и мобильных устройств гражданину необходимо было направлять обращение в органы власти либо лично, зарегистрировав его в канцелярии, либо отправив почтовой связью. Данные способы требуют соответствующих затрат времени и материальных средств (транспортные и почтовые расходы). Как правило, такое обращение было информированием органов власти о наличии проблемы, вызванной действиями или бездействием отдельных лиц или органов власти более низкого уровня. Количество обращений в органы власти было не критичным.

В соответствии с положениями 59-ФЗ, органами власти и должностными лицами должно быть обеспечено объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения. В случае, если отдельные вопросы и доводы, указанные в обращении, находятся вне компетенции органа власти, то такое обращение должно быть направлено на рассмотрение в пределах полномочий в соответствующий орган власти или должностному лицу. Указанные положения закреплены в статьях 8 и 10 59-ФЗ. Таким образом, широкий смысл 59-ФЗ можно раскрыть так: гражданин, в случае наличия у него заявления, предложения или жалобы по любой жизненной ситуации или деятельности органов власти и третьих лиц, вправе направить обращение в любой орган власти,

который сочтет компетентным (в том числе Президенту РФ). Соответствующий орган власти или должностное лицо принимает обращение к рассмотрению в рамках полномочий, в случае отсутствия вопросов по компетенции – перенаправляет обращение в другие органы власти и должностным лицам, к компетенции которых относится решение указанных в обращении вопросов в течение 7 дней с момента его регистрации. Таким образом, написав только 1 комплексное обращение, которое может содержать различные вопросы (в том числе по различным регионам страны), гражданин может получить несколько ответов из разных органов власти (или регионов) по каждому доводу или вопросу, изложенному в обращении. То есть, при соблюдении органами власти положений 59-ФЗ у гражданина отсутствует необходимость направлять несколько обращений в различные органы власти, тем более не должно быть потребности направлять обращения по одному и тому же вопросу в один и тот же орган власти (в данном случае необходимо предполагать, что гражданин поступает рационально и находится в нормальном психическом состоянии). Подразумевается, что имеющиеся у гражданина проблемы или вопросы должны либо решаться органами власти, либо гражданин должен получить законное и понятное разъяснение об отсутствии возможности урегулирования поставленных вопросов. [3]

Таким образом, общий смысл 59-ФЗ не подразумевает направление гражданами большого количества обращений при эффективной работе государственных органов власти.

Несомненно, в идеальной схеме процесса рассмотрения обращений особый вес имеет высокая компетентность органов власти и должностных лиц, которым оно поступило. Однако, в случае постоянного роста количества обращений без снижения другой нагрузки возникают сложности с соблюдением установленных сроков и порядка их рассмотрения.

Теперь рассмотрим, что фактически происходит в настоящее время в сфере рассмотрения обращений граждан органами власти, осуществляющими свою деятельность по наиболее проблемным вопросам государственного управления (ЖКХ, социальное обеспечение, образование и т.д.).

С внедрением в государственное управление информационных технологий в 59-ФЗ были внесены изменения, касающиеся возможности направления обращений гражданами в электронной форме (на электронную почту органа власти или через форму на сайте в сети «Интернет» соответствующего органа власти). Сейчас также появилась возможность написать обращение в любой орган на Едином портале государственных услуг (Госуслуги), пройдя авторизацию в Единой системе идентификации и аутентификации. Таким образом, важный канал взаимодействия населения и власти посредством обращений получил общедоступность без каких-либо материальных затрат со стороны населения (отсутствие необходимости ехать в соответствующий орган или платить за направление письма). С одной стороны – это соответствие современным принципам социального государства и «электронного правительства». С другой стороны – население получило возможность бесплатно и, в некоторых случаях, безосновательно направлять в органы власти обращения в большом количестве, не основываясь на принципах рациональности.

В результате, для отдельных групп населения обращения стали не инструментом взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти в целях решения имеющихся локальных проблем, а средством достижения своих интересов, таких как удовлетворение потребности в общении, дискредитация третьих лиц и т.д. Автор столкнулся с большим количеством обращений указанных лиц в ходе практической работы в органе государственной власти субъекта РФ. И такой ситуации способствуют в том числе обстоятельства, регламентированные в законе.

Так, положениями статьи 6 59-ФЗ запрещено преследование гражданина в связи с его обращением в госорган. Таким образом, ощущение безнаказанности и вседозволенности

побуждает отдельных заинтересованных граждан к злоупотреблению своим конституционным правом на обращение в органы власти. [3]

Стоит отметить, что статьей 16 59-ФЗ предусмотрена возможность взыскания в судебном порядке расходов, понесенных госорганом в ходе рассмотрения обращения гражданина, если гражданином были указаны заведомо ложные сведения. Однако, практика применения данной нормы незначительна. [3]

Как результат, цифровизация конституционного права граждан РФ на обращение в органы власти становится причиной увеличения количества обращений по наиболее проблемным вопросам – жилищно-коммунальной хозяйству, социальная сфера, тарифное регулирование, налоги, доленое строительство. Вследствие этого, значительно растет объем работы у сотрудников органов власти, при этом, по данным Росстата, не отмечается роста количества госслужащих (см. рисунок). Итогом роста количества обращений без увеличения кадрового состава является невозможность объективного, всестороннего и, главное, своевременного, рассмотрения обращений, что, в свою очередь, порождает еще больше новых обращений (жалоб).

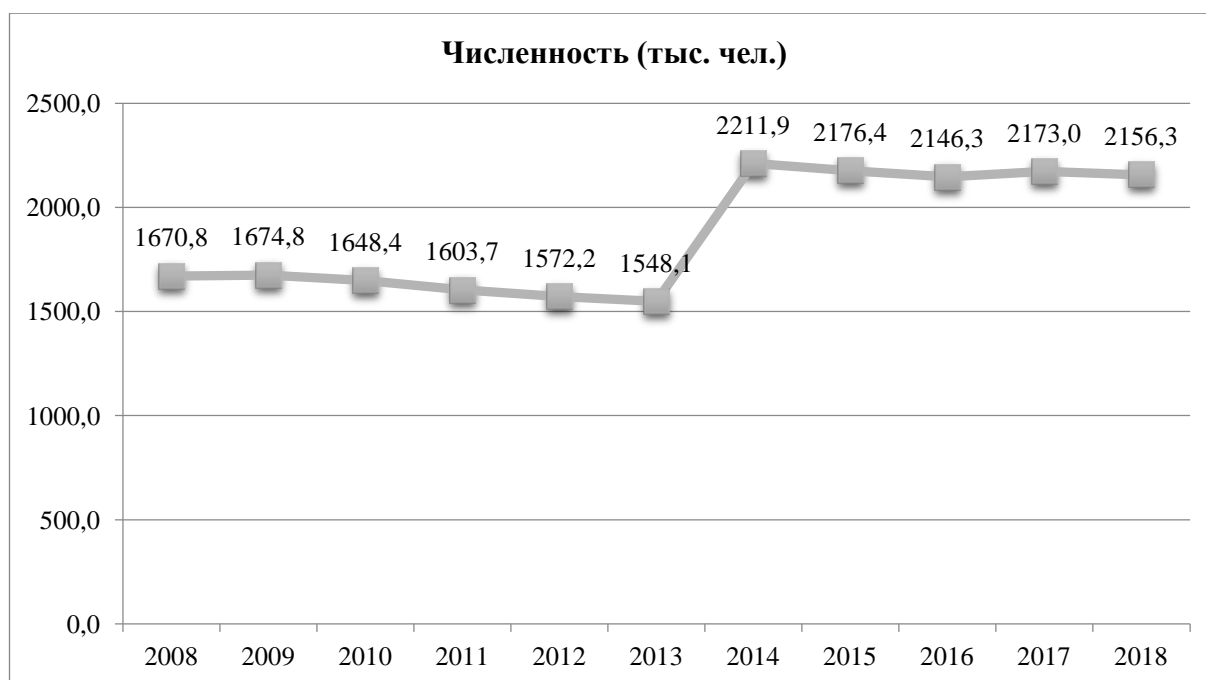


Рисунок. Численность государственных служащих по годам (с 2014 года в статистике учитываются сотрудники органов внутренних дел МВД) [4]

Таким образом, можно говорить о невозможности увеличения количества рассмотренных обращений органами власти без роста количества их сотрудников. Вместе с тем, необходимо повысить уровень социальной ответственности граждан и организаций и призвать их делать свое общение с органами власти более продуктивным.

С целью стабилизации ситуации с реализацией гражданами конституционного права на обращение в органы власти необходимо решить возникшие проблемы. В качестве наиболее перспективных, по мнению автора, направлений можно предложить следующие варианты:

1. Ликвидация возможности направления обращения на электронную почту госоргана. Такой способ дает возможность указывать ложные сведения (электронная почта, фамилия, содержание обращения), сохраняя некую анонимность заявителя. При этом, в случае реализации данного пункта, в электронном виде обращения можно направлять через единый портал Госуслуг, авторизовавшись в единой системе

идентификации и аутентификации. Данный способ позволит избежать анонимности, а также даст возможность учитывать количество поступающих от данного гражданина обращений;

2. Введение платы за обращения, поступающие в электронном виде через портал Госуслуг, начиная с третьего обращения в течение календарного месяца. Данное ограничение заставит граждан более четко и обоснованно формулировать положения заявления. Неслучайно выбрано значение именно 2 бесплатных обращения. Срок рассмотрения обращения по 59-ФЗ составляет 30 календарных дней, то есть ответ должен быть получен заявителем до истечения этого срока. Следовательно, если у гражданина возникли дополнительные вопросы по полученному ответу, он может направить новое обращение, которое также будет рассмотрено в 30-тидневный срок. Таким образом, двух обращений (возможно комплексных, содержащих несколько вопросов) в месяц гражданину должно быть достаточно для реализации своих прав;

3. Внесение изменений в 59-ФЗ и кодекс об административных правонарушениях РФ, касающихся ответственности гражданина за указание в обращении недостоверной информации. Если в ходе рассмотрения обращения установлено, что информация в обращении ложная, то гражданин должен привлекаться к административной ответственности и, в случае несогласия с выводами госоргана, самостоятельно оспаривать данное решение в суде;

4. Увеличение количества и качества государственных служащих, осуществляющих рассмотрение обращений по наиболее проблемным вопросам. Под качеством в данном случае понимается высокая компетентность в вопросах сферы своей деятельности, а также знание современных технологий и умение эффективно ими пользоваться для формирования объективного, всестороннего и своевременного ответа.

Вопрос установления достоверности сведений в обращении и необходимости привлечения к административной ответственности должен решаться должным лицом органа власти, осуществляющим рассмотрение обращения. В случае несогласия с данной позицией заявитель должен доказать свою правоту в судебном порядке. В качестве примера реализации указанного механизма можно привести аналогичную ситуацию с составлением протокола об административном правонарушении сотрудником государственной инспекции безопасности дорожного движения: в случае фиксации нарушения он составляет протокол в отношении соответствующего лица, а действия инспектора могут быть обжалованы в судебном порядке.

Перечисленные меры направлены не на ущемление прав и свобод граждан, а на повышение уровня ответственности за выполняемые действия.

Вместе с тем, появление возможности направления и рассмотрения обращений в электронном виде связано с развитием в России идей и инструментов «электронного правительства». Электронные средства обработки информации будут проникать в работу органов власти все более активными темпами. Поэтому, речь не идет о подавлении прав и свобод человека. Необходимо только сформировать своеобразную культуру электронного общения как у граждан, так и у сотрудников органов власти.

Таким образом, цифровизация конституционного права граждан РФ на обращение в органы власти открыла новые возможности и стала новой ступенью на пути развития цифрового общества. Но, внедряя принципы цифровой экономики и электронного правительства, необходимо всесторонне изучать нововведения и возможные последствия их внедрения в деятельность граждан и государственных структур. Помимо этого, требуется осуществлять регулярный мониторинг реализации новых принципов и вносить необходимые коррективы в нормативно-правовую базу. Данный подход является залогом эффективного развития социального государства.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2020);
2. Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2020);
3. Федеральный закон от 02.05.2006 №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 15.02.2020);
4. Официальная статистика о численности и кадровом составе государственных органов и органов местного самоуправления Российской Федерации. Федеральная служба государственной статистики [электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gks.ru/folder/11191> (дата обращения: 16.11.2019);
5. «Цифровая экономика РФ» программа, распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 №1632-р. [электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf> (дата обращения: 15.02.2020).