

РАЗДЕЛ 5. КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЫ

Мамонтова Виктория Фатхулловна

Кандидат социологических наук,

Начальник управления по обращениям граждан и делопроизводству административного департамента Администрации города Тюмени, доцент кафедры государственного и муниципального управления Института государства и права Тюменского государственного университета (по совместительству)

Victoria Fatkhullova Mamontova

Candidate of science Sociology, Head of the Department for Citizens' Appeals of the Tyumen City Administration, Associate Professor of Public Administration Department, Tyumen State University

e-mail: v.f.mamontova@utmn.ru

УДК 342.736

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАНИНА НА ОБРАЩЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZEN TO APPEAL IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

Аннотация. Конституционное право граждан на обращение претерпевает цифровую трансформацию. Согласно статистике количество электронных обращений превалирует над иными формами обращений. Перед органами власти встает проблема идентификации гражданина посредством электронных программ, проблема защиты персональных данных гражданина при реализации права на обращения. В эпоху цифровой трансформации возрастает количество обращений, поступающих через новые цифровые каналы связи (портал госуслуг, портал обратной связи, ГИС ЖКХ, ОНФ Помощь, портал «Тюмень-наш дом», «Активный гражданин» и другие информационные системы). Правовое регулирование работы с цифровыми сообщениями граждан на уровне федерального законодательства отсутствует. Возрастает значение и использование электронной цифровой подписи. При этом остается вопросом обязанность либо добровольность наличия

такой подписи у граждан, система проверки сертификата электронной цифровой подписи гражданина и ряд других вопросов правоприменения. Органам государственной власти и органам местного самоуправления необходимо обеспечить трансформацию права на обращение гражданина, установленную Конституцией РФ, с позиции организационной, технической, программной и правовой поддержки. Нормативное обеспечение процесса является первоочередной и важной задачей реализации этого конституционного права в условиях цифровизации.

Ключевые слова. Обращение, гражданин, органы власти, цифровизация, цифровые платформы, идентификация, электронная подпись

Annotation. The constitutional right of citizens to appeal is being digitally transformed. According to recent statistics, the number of electronic appeals prevails over other forms. The authorities are faced with the problem to identify a citizen through electronic programs. There is also the problem of protecting the personal data during to appeal. The number of appeals coming through new digital communication channels is increasing (portal of public services, direct lines, feedback portal, “ONF-Help”, portal “Tyumen is our Home”, “Active Citizen” and other digital systems). These messages do not comply with federal law requirements for electronic appeals. These messages are governed by technical guidelines. There is no legal regulation for digital messages at the federal legislation. The importance of electronic digital signatures is growing. At the same time, it remains a question of the obligation to have electronic signature. There are a number of other law enforcement issues. State authorities and local self-government need to provide the processes of transformation of the constitutional right to appeal. They should to provide organizational, technical, programmatic and legal support.

Keywords. Appeal, citizen, government, digitization, digital platforms, identification, electronic signature

Право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления обеспечено гражданам Российской Федерации статьей 33 Конституции Российской Федерации. Это право гражданина обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы власти всех уровней [1].

В соответствии с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 N 93-р, реализация данного права граждан включена в число приоритетных направлений деятельности органов власти [2].

Каждый гражданин России хотя бы раз в жизни использовал это конституционное право. По мере становления и взросления граждан

отчетливее понимает, что этот способ взаимодействия с органами власти самый доступный и потому самый распространенный. Обращения граждан и организаций является также формой участия населения в осуществлении местного самоуправления согласно Федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3], наряду с другими формами участия, такими как публичные слушания, собрания граждан, выборы. Это правовая дефиниция подчеркивает, что у обращений граждан не только пассивная роль разрешения заявления, просьбы, жалобы или иного конфликта гражданина и органа власти, но и активная роль формирования политики государственного и/или муниципального управления. Большую роль в этом вопросе играют и коллективные обращения граждан и организаций.

Что же происходит с обращениями граждан сейчас, в эпоху цифровизации? Необходимо отметить глобальную трансформацию конституционного права на обращение.

Во-первых, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ (далее – Федеральный закон об обращениях граждан) устанавливает в основных терминах (статья 4), что обращение гражданина – это направленная в орган или должностному лицу предложение, заявление либо жалоба [4]. Данный закон предусматривает возможность направления устных и письменных обращений, при этом письменные обращения могут быть на бумажном носителе либо в электронной форме. Именно электронная форма является преимущественной при выборе способа направления писем в органы власти.

Согласно данным Администрации города Тюмени в 2020 году в Администрацию города Тюмени поступило 30 982 письменных и устных обращения граждан, организаций, в том числе в письменной форме – 10 402 обращения (33,6%), в форме электронного документа – 17 020 обращений (54,9%), в устной форме – 3560 обращений (11,5%) [5].

Согласно данным официального сайта Президента Российской Федерации в 2020 году поступило 1 017 425 обращений (60,1%), 290 202 запроса информации (17,2 %) и 384 854 сообщения (22,7 %). Необходимо отметить, что 80,3 % обращений (то есть большинство) поступило в форме электронного документа, а обращения письменной форме и в устной форме составили только 17,0 % и 2,7 % соответственно [6].

Таким образом, мы видим, что доля электронных обращений составляет более половины. И если федеральная тенденция понятна (она определяется расстоянием до федерального центра и значением должностного лица для обращения), то тенденция увеличения электронных обращений и на местном уровне является примечательной. Как мы ожидаем, эта тенденция роста будет сохраняться.

Во-вторых, поскольку доля электронных обращений граждан превалирует над иными формами обращений, перед органами власти встает проблема идентификации гражданина. Федеральный закон об обращениях граждан содержит только два требования для обращения в форме электронного документа. Часть третья статьи 7 Федерального закона об обращениях граждан устанавливает, что гражданин в обязательном порядке указывает в электронном обращении фамилию, имя, отчество и адрес электронной почты, по которому должен быть направлен ответ [4]. Таким образом, при получении обращения с адреса, например, IvanovIvan@mail.com, но подписанным Петровым Иваном, не представляется возможным установить, действительно ли Петров Иван обращается с заявлением либо жалобой в органы власти. Более того, если обращение требует выездной проверки либо анализа обстоятельств обращения, может оказаться, что обращение ложное и лицо - не то, за кого себя выдает. Часто органы власти сталкиваются с ситуацией недобросовестной конкуренции, жалобами не жителя, а именно предпринимателя с целью устранения своего бизнес-конкурента. Например, жалоба на нарушение запрета торговли спиртными напитками или нарушение санитарных норм. Более того, создание

множественных обращений с разных электронных адресов влечет формирование коллективной проблемы, что фактически вводит в заблуждение органы власти. Часть 2 статьи 6 Федерального закона об обращениях граждан закрепляет нормативные положения, нацеленные на обеспечение конфиденциальности информации, содержащейся в обращении гражданина, и, прежде всего, персональной информации, относящейся к категории информации о частной жизни лица. Закон содержит прямой запрет разглашать конфиденциальную информацию, относящуюся к интересам и личности обратившегося гражданина. Такой запрет сложно соблюсти без надлежащей идентификации лица, обратившегося с заявлением.

Необходимо отметить, что для реализации права на получение в электронном виде государственных и муниципальных услуг создана федеральная государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (ЕСИА) [7]. ЕСИА позволяет идентифицировать гражданина в момент подачи заявления на сайте госуслуг <https://www.gosuslugi.ru/>. Портал госуслуг позволяет использовать ЕСИА для направления обращений в рамках Федерального закона об обращениях граждан. Однако обязанность гражданина использовать ЕСИА при подачи обращения отсутствует, таким образом, гражданин может использовать и иные формы электронной подачи обращений, в том числе электронную почту, а также аккаунты в социальных сетях.

В-третьих, возникает проблема сохранности персональных данных. При обращении гражданина в любой из форм (устной, письменной, в электронном виде) в обязательном порядке указываются характеристики заявителя, которые можно определить как персональные данные. Персональные данные как вид данных личного характера являются объектом защиты. Определение термина «персональные данные» и нормативно-правовое регулирование

установлены Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» [8] и частью 2 статьи 6 Федерального закона об обращениях граждан. Форма подача обращений посредством электронной почты в орган власти не всегда может гарантировать сохранность персональных данных, в том числе при угрозе хакерских атак.

В-четвертых, в эпоху цифровой трансформации возрастает количество обращений, поступающих через новые цифровые каналы связи органов власти и граждан (портал госуслуг, прямые линии, портал обратной связи, ГИС ЖКХ, ОНФ Помощь, портал «Тюмень - наш дом», «Активный гражданин» и другие информационные системы). Данные электронные сообщения не соответствуют требованиям к письменному обращению в электронной форме согласно Федеральному закону об обращениях граждан: могут не содержать ФИО, адрес, суть обращения изложена кратко либо почти отсутствует, срок рассмотрения укорочен и т.д. Рассмотрение электронных сообщений регулируется отдельными техническими инструкциями к работе с цифровой платформой. Правовое регулирование работы с цифровыми сообщениями (не обращениями) граждан на уровне федерального законодательства отсутствует.

В законодательстве не урегулирован порядок рассмотрения таких видов обращений, как телефонные обращения, обращения, полученные по горячей линии, обращения-сообщения в официальных аккаунтах органов власти в социальных сетях, сообщения от портала обратной связи на сайте <https://www.gosuslugi.ru/>, обращения, полученные через специализированные ведомственные интернет-платформы, такие как ГИС ЖКХ, приложение ОНФ «Помощь» и т.д.

В силу части 2 статьи 3 Федерального закона об обращениях граждан на региональном уровне возможно установление дополнительных гарантий в рамках института на обращение. Поскольку эти гарантии не ограничены, они могут касаться в том числе видов и способов обращений. Так, в Московской области устные обращения также могут поступать по специально

организованным «телефонам доверия», «горячим линиям», во время «прямых эфиров» по радио и телевидению [9]. Аналогичная норма содержится в законе Челябинской области. Таким образом, закрепление в правовых актах статуса электронных сообщений через интернет-платформы как способа подачи обращений граждан влечет за собой необходимость рассматривать их в рамках Федерального закона об обращениях граждан, если в отношении них не предусмотрено иное правовое регулирование. Однако полагаем, что закрепление такого статуса в настоящее время преждевременно и федеральным законодательством не предусмотрено.

При использовании электронных способов получения обращений необходимо учитывать цель, поставленную государством в рамках национального проекта «Цифровая экономика», а именно «использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями» [10]. Поэтому даже организация дистанционного личного приема граждан посредством видео-конференц-связи является процессом, требующим дополнительного правового регулирования и применения отечественного программного обеспечения, которые, как правило, отсутствуют на уровне региона или муниципалитета. В ближайшее время потребуется создание новой технической и правовой базы по работе с обращениями граждан в электронных средствах массовой коммуникации и иных интернет-системах.

В соответствии с Правилами предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций «Диалог Регионы» в субъектах Федерации в настоящее время созданы Центры управления регионом. Среди функций данного центра указана координация работ по мониторингу и обработке всех видов обращений и сообщений граждан Российской Федерации с использованием федеральных, региональных, муниципальных систем обратной связи и обработки сообщений, а также

публикуемых гражданами и юридическими лицами в общедоступном виде в социальных сетях, мессенджерах, иных средствах электронной массовой коммуникации [11].

Национальный проект «Цифровая экономика» в рамках проекта по цифровому государственному управлению определяет сроки и отдельные виды трансформации института обращения граждан для решения затронутых выше проблем.

Интерес представляет усовершенствование механизмов обработки обращений, мониторинга и анализа результатов рассмотрения обращений, а также подключение к единой системе по работе с обращениями граждан государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции. Сроки для реализации данного механизма определены до 31 декабря 2022 года. До конца 2024 года запланирована разработка платформы идентификации, включая биометрическую идентификацию, облачную квалифицированную электронную подпись, цифровые профили гражданина и юридического лица, а также единое пространство доверия электронной подписи на базе единой системы идентификации и аутентификации, позволяющая идентифицировать гражданина (заявителя) при направлении обращений граждан или организаций в государственные органы и органы местного самоуправления [10]. Кроме того, до 31 декабря 2024 года планируются работы по созданию единого окна цифровой обратной связи, включая обращения, жалобы, в том числе по государственным услугам, функциям, сервисам. По мере реализации данных сервисов возникает вопрос, будут ли внесены соответствующие изменения в Федеральный закон об обращениях граждан или нормы права, установленные Федеральным законом, будут компилироваться с данными процессами в рамках подзаконных актов.

В-пятых, в эпоху цифровизации возрастает значение и использование электронной цифровой подписи, в том числе для подписания обращений гражданином и подписания ответа должностным лицом органа власти.

При подписании ответа на обращение гражданина, поступившее в форме электронного документа, должностное лицо вправе использовать как собственноручную подпись, так и электронную подпись. При этом вид подписи (простая электронная либо усиленная электронная) не определен. В связи с этим в методических рекомендациях ведомств и разъяснительных письмах управления Президента России по обращениям граждан установлена возможность использования электронного образа личной подписи уполномоченного лица, так называемого сканированного образа личной подписи. На адрес электронной почты заявителя направляется отсканированная копия ответа, а не его оригинал.

В случае направления гражданину ответа в форме электронного документа с использованием электронной подписи необходимо учитывать наличие у гражданина соответствующей технической возможности проверки подлинности электронной подписи. При этом в обязательном порядке к электронному письму прикладываются подписанный файл и файл подписи, полученные из системы электронного документооборота органа власти. Гражданин информируется о способе проверки подлинности электронной подписи с использованием сервиса на портале государственных услуг. Является вопросом ближайшего будущего наличие электронной цифровой подписи у гражданина для реализации его конституционных прав. В связи с этим необходимо определить обязанность либо добровольность наличия такой подписи для направления электронных обращений, систему проверки сертификата электронной цифровой подписи и ряд других вопросов правоприменения ЭЦП.

Таким образом, необходимо констатировать, что конституционное право гражданина на обращение претерпевает цифровую трансформацию. Органам государственной власти и органам местного самоуправления

необходимо обеспечить трансформацию права на обращение гражданина, установленную Конституцией РФ, с позиции организационной, технической, программной и правовой поддержки. Нормативное обеспечение процесса является первоочередной и важной задачей реализации этого конституционного права в условиях цифровизации.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) / URL:<http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
2. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» / «Собрание законодательства РФ», 03.02.2014, N 5, ст. 547.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»/ URL:<http://www.pravo.gov.ru>, 01.07.2021.
4. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»// «Парламентская газета», №70-71, 11.05.2006.
5. Официальный портал Администрации города Тюмени URL: <https://www.tyumen-city.ru/vlast/glava/archive/arhiv/>.
6. Официальный сетевой ресурс Президента России <http://letters.kremlin.ru/digests/periodic/248>.
7. Постановление Правительства РФ от 28.11.2011 N 977 «О федеральной государственной информационной системе "Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме"» // URL: <http://pravo.gov.ru> - 28.06.2021).
8. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // URL: <http://pravo.gov.ru> - 02.07.2021.
9. Закон Московской области от 05.10.2006 № 164/2006-ОЗ «О рассмотрении обращений граждан» //опубликован на официальном Интернет-портале Правительства Московской области <http://www.mosreg.ru> - 09.06.2018.
10. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7// URL:<https://digital.gov.ru> по состоянию на 09.07.2019.
11. Постановление Правительства РФ от 16.11.2020 №1844 «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета автономной некоммерческой организации по развитию цифровых проектов в сфере общественных связей и коммуникаций "Диалог Регионы" на создание и обеспечение функционирования в

субъектах Российской Федерации центров управления регионов и Правил создания и функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов»// URL:<http://pravo.gov.ru>, 19.11.2020.