

ЦИФРОВОЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ: СРОКИ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Шалин Максим Сергеевич

Магистрант Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Екатеринбург),
ORCID: 0000-0003-3502-8970, e-mail: m.shalin@my.com

Старцев Ярослав Юрьевич

Доцент кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления (Екатеринбург), кандидат политических наук, ORCID: 0000-0002-1834-6953, e-mail: y_startsev@mail.ru

В статье оценивается срок рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления с позиций современного восприятия времени. Рассматривается практика применения цифровых технологий при работе с обращениями граждан. Подчеркивается объективная необходимость установления на законодательном уровне сокращенных сроков рассмотрения обращений граждан, поданных в электронном виде, планомерного совершенствования правовых актов в заявленной сфере.

Ключевые слова: обращение граждан, срок рассмотрения обращений, органы государственной власти, органы местного самоуправления

Для цитирования: Шалин М. С., Старцев Я. Ю. Цифровой муниципалитет: сроки рассмотрения обращений граждан // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 11–15. DOI: https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_11.

DIGITAL MUNICIPALITY: TERMS OF CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS

Shalin Maxim

Master student, Ural Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Yekaterinburg),
ORCID: 0000-0003-3502-8970 e-mail: m.shalin@my.com

Startsev Yaroslav

Associate professor, Ural Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, leading researcher, Center for Public Administration Technologies (Yekaterinburg), candidate of political sciences,
ORCID: 0000-0002-1834-6953, e-mail: y_startsev@mail.ru

The article evaluates the time limits for consideration of citizens' appeals to state authorities and local self-government from the perspective of the modern perception of time. The practice of using digital technologies when working with citizens' appeals is analysed; the objective need to establish at the legislative level shortened time limits for considering citizens' appeals submitted electronically is emphasized; the need to systematically amend legal acts in the mentioned area is pointed out.

Key words: citizens' appeal, time limits for consideration of appeals, state authorities, local self-government bodies

*For citation: Shalin M., Startsev Ya. (2022) Digital municipality: the time limits for consideration of citizens' appeals. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 6, pp. 11–15, DOI: http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_11.*

Цифровой муниципалитет – новая реальность организации работы органов местного самоуправления. Внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов местного самоуправления реализуется в соответствии с национальной программой «Цифровая экономика», разработанной во исполнение указов Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Ключевым направлением цифровизации местного самоуправления является повышение эффективности муниципального управления и механизмов взаимодействия с местными сообществами¹.

Обращения граждан – одна из наиболее популярных форм участия в осуществлении местного самоуправления. Обращения граждан в органы местного самоуправления и органы государственной власти выступают в качестве основного источника информации, необходимой для качественного и своевременного реагирования на потребности общества. Кроме того, обращения являются важнейшим способом реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Стоит отметить, что реализация конституционного права на обращение удовлетворяет несколько взаимосвязанных интересов: интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод, интерес к свободному выражению мнения, интерес к участию в управлении делами государства и общества². Последний играет особую роль в современной концепции надлежащего государственного управления (*Good Governance*), которая предполагает расширение сферы участия общества в управлении³.

В России правоотношения, связанные с реализацией права на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях). Ранее данная сфера регламентировалась указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (утратил силу). Значимым изменением, внесенным Законом об обращениях, ряд авторов называют увеличение срока рассмотрения обращений⁴. Так, если указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. предусматривал возможность безотлагательного решения вопроса, не требующего его изучения и проверки, а максимальный срок рассмотрения обращения не должен был превышать 15 дней, то Закон об обращениях устанавливает 30-дневный срок рассмотрения обращения с момента его регистрации. Если по каким-либо уважительным причинам подготовка ответа затягивается, допустимо продление срока рассмотрения обращения гражданина не более чем на 30 дней с обязательным уведомлением гражданина. Таким образом, максимальный срок подготовки и направления ответа заявителю составляет 60 дней. Представляется, что этот срок является очень длительным⁵ и едва ли отвечает требованиям объективной действительности.

Рост информационно-технологических возможностей социума значительно изменяет психологию восприятия времени. Ускорение темпа жизни (увеличение числа событий и ситуаций, происходящих за единицу времени)⁶ способствует тому, что общество начинает воспринимать процессы, время протекания которых дольше, чем

¹ Майоров А. В. К методологии формирования «цифрового муниципалитета»: новая парадигма муниципального управления в условиях «цифровой экономики» // *Цифровая экономика и рынок труда будущего: сб. науч. тр.* СПб.: Ленингр. гос. ун-т им. А. С. Пушкина, 2019. С. 82–88.

² Галяева А. Ю. Право граждан на обращение: понятие и содержание // *Вопросы устойчивого развития общества.* 2021. № 11. С. 490.

³ Васютин Ю. С. Потенциал общественного участия в процессе модернизации государственного управления в современной России // *Среднерусский вестник общественных наук.* 2015. № 4. С. 79.

⁴ Соловьев С. Г. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // *Российский юридический журнал.* 2010. № 2. С. 141.

⁵ Лапин А. Е. Обращение граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // *Вестник Удмуртского университета.* 2013. № 1. С. 111.

⁶ Жеребин В. М. Современное восприятие времени и ускорение темпа жизни // *Народонаселение.* 2014. № 2. С. 78.

ождается, как неэффективные. Этот вывод справедлив и для сферы рассмотрения обращений гражданами органами власти.

На чрезмерно длительный срок рассмотрения обращений неоднократно указывалось в научной литературе¹. Такой же точки зрения придерживается глава Железноводска². О снижении толерантности граждан к медленному принятию решений заявляет глава Тутаевского муниципального района Ярославской области³.

Применение цифровых технологий помогает сократить срок рассмотрения обращений граждан. Например, основанная на производственных системах Росатома технология «Бережливый умный город» позволяет уменьшить срок их рассмотрения до восьми дней⁴. Отметим, что данный проект уже реализуется в 20 городах России и планируется к внедрению в Томске, Кызыле, Санкт-Петербурге, Барнауле и др. Технология «Бережливый умный город» повышает эффективность всех управленческих процессов муниципалитета. Например, на территории Южно-Сахалинска государственная услуга в виде заключения соглашения о перераспределении земель или земельных участков ранее оказывалась в течение шести дней, а после внедрения данной технологии стала оказываться в период от 8 до 24 часов.

Нельзя не упомянуть установленную во всех муниципалитетах Тюменской области систему управления цифровыми процессами с применением искусственного интеллекта «Directum RX». Благодаря ее использованию оптимизируется обработка обращений и исключается человеческий фактор. Система самостоятельно распознает данные, извлекает факты, распределяет документы по видам и журналам регистрации, заполняет регистрационные карточки и определяет исполнителя документа. Комплексное применение системы «Directum RX» и системы межведомственного электронного документооборота позволило добиться того, что сроки направления ответа заявителю не превышают семь дней.

Эффективную работу демонстрирует и система мониторинга обращений в социальных сетях «Инцидент Менеджмент», которая входит в экосистему «Центр управления регионом» в Тюменской области. Среднее время ответа на обращения граждан с использованием этой системы составляет 2 часа 9 минут⁵.

Однако следует заметить, что применение цифровых технологий при рассмотрении обращений граждан приводит к росту их количества. Согласно данным Управления Президента по работе с обращениями граждан и организаций, количество обращений, поступивших в 2020 г., возросло на 41,6 % по сравнению с 2019 г. и на 8,7 % по сравнению с 2018 г.⁶ В основном это связано с увеличением количества обращений в электронной форме. Полагаем, что указанная тенденция наблюдается и при обращении в органы местного самоуправления. Если динамика сохранится, то в перспективе это может замедлить сроки рассмотрения обращений.

С. П. Степкин указывает, что ключевой проблемой, ведущей к существенному увеличению срока рассмотрения обращения, является его подача не по компетенции органа: «По факту до 80 % поступающих обращений не входят в компетенцию органа или должностного лица, которым они адресованы»⁷. Также автор отмечает, что, направляя обращения в форме электронного документа, граждане нередко исполь-

¹ Субботин И. В. Особенности организации делопроизводства по обращениям граждан в государственных органах // Актуальные проблемы теории и практики управления социальными системами: сб. ст. VI Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2017. Вып. 6. С. 127.

² Круглый стол в комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству «Цифровой муниципалитет: проблемы и перспективы законодательного обеспечения» [видеозапись]. URL: <https://youtu.be/97BzCwpBje8> (дата обращения: 18.06.2022).

³ Конференция государственных и муниципальных служащих «Цифровой муниципалитет-2021» [видеозапись]. URL: <https://youtu.be/rqLUPopGOE8> (дата обращения: 18.06.2022).

⁴ Lean Smart City – «Бережливый умный город» // Росатом. Инфраструктурные решения. URL: <https://www.rusatom-utilities.ru/smart/smart-city-lsc.php> (дата обращения: 23.06.2022).

⁵ В Тюменской области заработал Центр управления регионом // Российская газета. 2020. 17 нояб. URL: <https://rg.ru/2020/11/17/reg-urfo/v-tiumentskoj-oblasti-zarabotal-centr-upravleniia-regionom.html> (дата обращения: 29.08.2022).

⁶ Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/248> (дата обращения: 18.06.2022).

⁷ Степкин С. П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54–55.

зуют вымышленные имена и фамилии, создают разовые электронные адреса. Возможность направления обращений в электронной форме для отдельных групп населения стала «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.»¹ В целях предупреждения злоупотреблений правом на обращение полагаем целесообразным исключить возможность направления обращения на электронную почту органа или через специальную форму на сайте без прохождения идентификации личности на портале «Госуслуги». Такая мера, на наш взгляд, позволит снизить нагрузку на сотрудников органов местного самоуправления и высвободить ресурсы для объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения важных и содержательных обращений.

Направление гражданами обращений в электронном виде повышает оперативность получения и обработки информации, позволяет снизить затраты и повысить продуктивность труда сотрудников, способствует ускорению обслуживания и созданию позитивного имиджа организации². С учетом сказанного считаем необходимым на законодательном уровне изменить сроки рассмотрения обращений. Проанализировав практический опыт муниципалитетов, которые успешно применяют информационные технологии, мы пришли к выводу, что срок рассмотрения обращений, поданных в электронной форме по компетенции органа, может быть сокращен до восьми дней; при этом регламентируемый срок рассмотрения обращений, поданных в электронной форме не по компетенции органа, может составлять 15 дней; срок рассмотрения обращений, поданных на бумажном носителе, следует оставить без изменения.

Список литературы

Васютин Ю. С. Потенциал общественного участия в процессе модернизации государственного управления в современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 4. С. 73–82.

Галяева А. Ю. Право граждан на обращение: понятие и содержание // Вопросы устойчивого развития общества. 2021. № 11. С. 485–493.

Жеребин В. М. Современное восприятие времени и ускорение темпа жизни // Народонаселение. 2014. № 2. С. 72–82.

Колмогоров О. И. Цифровизация обращений граждан в органы власти: проблемы и пути решения // Гипотеза. 2020. № 1. С. 19–24.

Лапин А. Е. Обращение граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. 2013. № 1. С. 107–114.

Майоров А. В. К методологии формирования «цифрового муниципалитета»: новая парадигма муниципального управления в условиях «цифровой экономики» // Цифровая экономика и рынок труда будущего: сб. науч. тр. СПб.: Ленингр. гос. ун-т им. А. С. Пушкина, 2019. С. 82–89.

Маякова Е. О. Административно-процессуальный порядок рассмотрения обращений граждан в контексте дигитализации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. науч. тр. СПб.: С.-Петербург. ун-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2020. С. 271–275.

Соловьев С. Г. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 139–144.

Степкин С. П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54–59.

Субботин И. В. Особенности организации делопроизводства по обращениям граждан в государственных органах // Актуальные проблемы теории и практики управления социальными системами: сб. ст. VI Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2017. Вып. 6. С. 126–129.

References

Galyaeva A. Yu. (2021) Pravo grazhdan na obrashchenie: ponyatie i soderzhanie [Citizens' right to appeal: concept and content]. In *Voprosy ustoichivogo razvitiya obshchestva*, no. 11, pp. 485–493.

¹ Колмогоров О. И. Цифровизация обращений граждан в органы власти: проблемы и пути решения // Гипотеза. 2020. № 1. С. 19.

² Маякова Е. О. Административно-процессуальный порядок рассмотрения обращений граждан в контексте дигитализации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. науч. тр. СПб.: С.-Петербург. ун-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2020. С. 273.

Kolmogorov O. I. (2020) Tsifrovizatsiya obrashchenii grazhdan v organy vlasti: problemy i puti resheniya [Digitalization of citizens' appeals to authorities: problems and solutions]. In *Gipoteza*, no. 1, pp. 19–24.

Lapin A. E. (2013) Obrashchenie grazhdan kak instrument povysheniya effektivnosti vzaimodeistviya naseleniya i vlasti [Citizen referrals as legal implements for increasing effectiveness of cooperation between authorities and communities]. In *Vestnik Udmurtskogo universiteta*, no. 1, pp. 107–114.

Maurov A. V. (2019) K metodologii formirovaniya «tsifrovogo munitsipaliteta»: novaya paradigma munitsipal'nogo upravleniya v usloviyakh «tsifrovoy ekonomiki» [On the methodology of forming a «digital municipality»: a new paradigm of municipal management in the conditions of the «digital economy»]. In *Tsifrovaya ekonomika i rynek truda budushchego*. Saint Petersburg, Leningradskii gosudarstvennyi universitet imeni A. S. Pushkina, pp. 82–89.

Mayakova E. O. (2020) Administrativno-protsessual'nyi poryadok rassmotreniya obrashchenii grazhdan v kontekste digitalizatsii [Administrative and procedural procedure for considering citizens' appeals in the context of digitalization]. In *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava*. Saint Petersburg, Sankt-Peterburgskii universitet Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii, pp. 271–275.

Solov'ev S. G. (2010) O sovershenstvovanii zakonodatel'stva ob obrashcheniyakh grazhdan [On improvement of legislation on citizen addresses]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 2, pp. 139–144.

Stepkin S. P. (2019) Problemy zloupotrebleniya pravom pri realizatsii prava grazhdan na obrashcheniya [Problems of the abuse of rights in exercising citizens' right to apply to government bodies and local authorities]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 1, pp. 54–59.

Subbotin I. V. (2017) Osobennosti organizatsii deloproizvodstva po obrashcheniyam grazhdan v gosudarstvennykh organakh [Features of the organization of office work on the appeals of citizens in state bodies]. In *Aktual'nye problemy teorii i praktiki upravleniya sotsial'nymi sistemami*. Penza, Privolzhskii Dom znaniy, is. 6, pp. 126–129.

Vasyutin Yu. S. (2015) Potentsial obshchestvennogo uchastiya v protsesse modernizatsii gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoi Rossii [The potential of public participation in the process of modernization of public administration in modern Russia]. In *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk*, no. 4, pp. 73–82.

Zherebin V. M. (2014) Sovremennoe vospriyatie vremeni i uskorenie tempa zhizni [Modern perception of time and accelerating pace of life]. In *Narodonaselenie*, no. 2, pp. 72–82.