

**С. П. Степкин**

Российский государственный социальный университет  
(Москва)

## **ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

*В статье подчеркивается, что современные информационные технологии, используемые при работе с обращениями граждан, несовершенны и не имеют единого регулирования. Особое внимание автор обращает на необходимость создания единых федерального и региональных порталов подачи обращений, а также единой системы для работы с обращениями граждан. Сделать это нужно, чтобы увеличить эффективность рассмотрения обращений и доведения результатов такого рассмотрения до адресата, повысить мобильность органов власти при рассмотрении обращений за счет внедрения единых механизмов обработки обращений на базе используемых систем автоматизированного делопроизводства. Кроме того, значительное внимание уделено необходимости соблюсти требования информационной безопасности, в первую очередь в целях обеспечения сохранности персональных и иных данных граждан.*

*При подготовке публикации применялись общенаучный диалектический метод и специальные методы – системно-структурный, формально-юридический, логический и сравнительно-правовой. Под обращениями граждан в настоящей статье подразумеваются обращения граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц.*

**Ключевые слова:** информационная безопасность, автоматизация работы, центр управления регионом, единый портал, электронное обращение, искусственный интеллект, цифровая среда

### **Для цитирования**

Степкин С. П. Цифровая трансформация обращений граждан с использованием современных информационных технологий // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 4. С. 72–82. DOI: 10.34076/2410\_2709\_2022\_1\_72.

УДК 342.736

DOI: 10.34076/2410\_2709\_2022\_4\_72

Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ) предусматривает подачу гражданами обращений в форме электронных документов, не регулируя вид и порядок такой подачи, как и сам процесс технологической работы с письменными, электронными и устными обращениями, в том числе при помощи автоматизированных информационных систем.

Вместе с тем развивающийся мир, доступность информационных, в частности цифровых, технологий, а также растущий из года в год объем обращений, поступающих в государственные органы, органы местного са-

моуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, требуют проведения цифровой реформы, делающей процесс подачи и обработки обращений более комфортным и эффективным. Именно последние годы можно назвать периодом начала цифровой трансформации обращений граждан. Невозможно не оценить и положительный эффект от пандемии COVID-19, существенно ускорившей развитие и внедрение информационных технологий.

Под информационной системой, исходя из определенных законодателем понятий, следует понимать совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечиваю-

щих ее обработку информационных технологий и технических средств.

О. В. Танимов справедливо указывает, что «содержание правоотношений в условиях развития информационно-коммуникационных технологий должно обеспечивать возможность электронного обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления на всех уровнях по жизненно важным для них вопросам» [Танимов 2020: 17]. В то же время Д. А. Кутовой пишет, что имеющиеся у государства информационные сервисы повышают качество государственного управления, но не способствуют непосредственной реализации права граждан на управление делами государства [Кутовой 2020: 11]. В связи с этим, реализуя новые и удобные технологии, необходимо ставить цель получить поддержку данных инициатив у граждан и добиваться доверия граждан. Только в этом случае инициативы будут востребованы, приняты и положительно оценены обществом.

В соответствии с подп. «г» п. 21 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (далее – Стратегия) Стратегия призвана способствовать обеспечению таких национальных интересов, как развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия граждан и организаций, органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления. Безусловно, подобное взаимодействие без цифровой трансформации работы с обращениями граждан представляется неэффективным и не отвечающим современным реалиям.

Е. А. Лебедева и А. В. Сладкова отмечают, что в информатизации и развитии электронного правительства лидирует Республика Корея [Лебедева, Сладкова 2020: 85]. Также это направление активно развивается в России и во многих странах Европы. Право граждан на обращение в различные органы государственной власти относится к политическим правам и свободам граждан Российской Федерации, закреплено в Конституции Российской Федерации и отождествляется с правом граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32) и на защиту своих прав (ст. 45), а политические права сегодня как никакие другие подвержены информатизации, ведется постоянный поиск инновационных технологий взаимодействия государства с гражданским обществом.

Тема развития информационных технологий по работе с обращениями граждан поднималась 21 ноября 2018 г. на круглом столе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Вопросы совершенствования законодательства об обращениях граждан». По итогам мероприятия Правительству Российской Федерации предложено рассмотреть возможность интеграции различных ресурсов федерального и регионального уровня, а также органов местного самоуправления, созданных для работы с обращениями граждан.

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека при участии ряда руководителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработал проект федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации». В редакции документа от 5 апреля 2019 г. говорится о создании Единой системы обработки и хранения обращений с порталом в Интернете и личным кабинетом гражданина. Система предусматривает идентификацию и аутентификацию при помощи федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»<sup>1</sup> (ЕСИА).

С. В. Каменская отмечает, что идентификация и аутентификация граждан при помощи ЕСИА позволяют не только установить личность и намерения гражданина при подаче им заявления, но и закрепить ответственность соответствующих органов в случае возможного взлома систем и утечки сведений о гражданах [Каменская 2021: 82]. Это является преимуществом, так как установить виновных в случаях утечки сведений в письменных обращениях часто невозможно. Вместе с тем С. Е. Чаннов высказывает

<sup>1</sup> Нормотворческие инициативы. Проект федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // URL: [http://president-sovet.ru/docs/normative\\_initiatives/proekt\\_federalnogo\\_zakona\\_o\\_poryadke\\_rassmotreniya\\_obrashcheniy\\_grazhdan\\_v\\_rossiyskoy\\_federatsii/](http://president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_o_poryadke_rassmotreniya_obrashcheniy_grazhdan_v_rossiyskoy_federatsii/) (дата обращения: 26.02.2022).

опасение, что возникает угроза ущемления прав и свобод граждан в связи с возможной утратой информации о них, содержащейся во множестве государственных информационных систем [Чаннов 2018]. Автор настоящей статьи также писал о том, что существующая система защиты прав в условиях цифровизации имеет и спорные черты, требующие дополнительного анализа и нормативного регулирования [Бублик, Губарева, Степкин 2019].

О необходимости создания структурированной нормативно-правовой базы, не только прописывающей права и обязанности граждан при использовании информационных систем, но и предусматривающей гарантию безопасности данных о гражданах, указывает А. С. Лолаева [Лолаева 2021: 22].

В. В. Комарова отмечает, что с учетом современных возможностей подачи обращений законодательство об обращениях, безусловно, отстает от потребностей и реалий, и проблемы «единства правового, информационного пространства и обязанности государства предоставлять равные возможности своим гражданам» до сих пор не решены [Комарова 2021].

Говоря о введении обязанности подписывать обращения электронной подписью и (или) проходить идентификацию и аутентификацию при помощи ЕСИА, И. Е. Бочкарев приходит к выводу, что это обеспечит надежную защиту персональных данных граждан и предотвратит конфликты между гражданами и органами публичной власти [Бочкарев 2015]. С таким мнением сложно не согласиться.

Начало развитию объединенных порталов по подаче обращений граждан положили единые порталы (интернет-приемные) органов исполнительной власти. Они сильно отличаются друг от друга по оформлению и удобству, но при их использовании граждане получили возможность подать на одном портале обращение в любой орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (например, в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, Республиках Карелия и Башкортостан, Камчатском крае и др.). При этом на портале Правительства Московской области дополнительно реализован функционал электронного помощника, который после выбора категории вопроса или проблемы

и темы обращения помогает определить орган, к компетенции которого относится решение вопроса. Однако такие единые порталы работают не во всех субъектах Российской Федерации. Например, электронная приемная Правительства Свердловской области принимает обращения только в адрес губернатора Свердловской области, Правительства Свердловской области и их аппаратов, причем все эти органы выбираются единым списком (перечислены через запятую).

Единые порталы отдельных федеральных органов исполнительной власти, позволяющие направлять обращения в центральный аппарат, а также территориальные подразделения государственного органа, успешно функционируют у Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии), Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной налоговой службы и др.

Отсутствие единых стандартов оформления порталов по приему обращений граждан приводит к формулированию разных требований к подаче обращений в форме электронного документа (наличие либо отсутствие авторизации, идентификации и аутентификации, наличие дополнительных полей для заполнения, требования к количеству и объему прикрепляемых файлов, количеству символов в обращении и т. д.), что нередко вызывает недовольство граждан и делает работу с такими обращениями неудобной. Безусловно, создание единого портала подачи обращений помогло бы существенно улучшить работу с обращениями. Найти на официальных сайтах форму отправки обращения в виде электронного документа тоже не всегда просто даже опытному пользователю: где-то ссылка на страницу с формой подачи обращения размещена в виде «баннера в шапке» на каждой странице сайта, а где-то заявителю необходимо пройти по нескольким ссылкам, чтобы найти страницу с такой формой.

В 2019 г. в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» на-

циональной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» началась реализация цифровой платформы обратной связи «Госуслуги. Решаем вместе» (ПОС), которую планируют внедрить во всех субъектах Российской Федерации, федеральных, региональных и муниципальных органах власти. Такие проекты должны отвечать требованиям методических рекомендаций, выпущенных Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации во исполнение протокола заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 октября 2018 г. № 1, поручения Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2018 г. № ДМ-П6-7776, а также с учетом постановления Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 г. № 234. «О системе управления реализацией национальной программы „Цифровая экономика Российской Федерации“». Именно в методических рекомендациях ПОС упоминается как «Единое окно цифровой обратной связи (ЕОЦОС) – платформа обратной связи граждан с органами государственной власти, органами местного самоуправления для оформления жалоб, обращений, предложений».

Для использования ПОС гражданину необходимо пройти идентификацию и аутентификацию в ЕСИА, а органу – подать заявку на подключение и заключить соответствующее соглашение с Минцифрами России, принять ведомственный акт о порядке работы с платформой. Помимо приема обращений граждан ПОС позволяет проводить опросы и голосования, мониторить социальные сети и выявлять в них проблемы (инциденты), требующие оперативной реакции. Так, в 2019 г. при помощи ПОС в социальных сетях выявлено 1 257 742 инцидентов, в 2020 г. – 2 458 971, в 2021 г. – 2 993 356. Из 5 млн обращений, поступивших в ПОС, по состоянию на 19 августа 2021 г. по 46 % из них решения приняты в десятидневный срок<sup>1</sup>, что безусловно отвечает целям проекта и способствует оперативному разрешению возникающих вопросов и проблем.

Согласно паспорту федерального проекта «Цифровое государственное управление» в задачи проекта входят: усовершенствование

<sup>1</sup> Презентация Платформы обратной связи (ПОС) // URL: <http://eos.ru/upload/od2021/Pos1.pdf> (дата обращения: 21.04.2022).

механизмов обработки обращений, мониторинга и анализа результатов их рассмотрения; подключение государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, иных организаций, осуществляющих публично значимые функции, к инфраструктуре единой системы по работе с обращениями граждан; создание ЕОЦОС. Для реализации этих задач предусматривается финансовое обеспечение: например, на усовершенствование механизмов и подключение к инфраструктуре единой системы в 2021 г. отведено 50 млн руб., в 2022 г. – 47 млн руб., на создание ЕОЦОС в 2021 г. – 1 263 млн руб., в 2022 г. – 1 661 млн руб.<sup>2</sup>

Правительство Российской Федерации с 12 ноября 2020 г. по 30 декабря 2022 г. проводит эксперимент по использованию Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕПГУ) для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения. Однако не все органы власти оказывают государственные и муниципальные услуги, а чтобы исключить противоречия, необходимо законодательно, в том числе в ст. 21 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», урегулировать вопрос функционирования ПОС, так как согласно указанной норме Закона ЕПГУ все-таки призван обеспечивать предоставление государственных и муниципальных услуг.

В рамках пилотного проекта с 14 декабря 2020 г. в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре применяется порталная универсальная технологическая платформа (ПУТП), интегрированная с автоматизированной системой документооборота и делопроизводства (АСДД) региона. Она позволи-

<sup>2</sup> Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление»: утв. президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 г. № 9) // URL: <http://digital.ac.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2012).

ла объединить в единую сеть существующие в органах (организациях) и муниципальных образованиях данного субъекта программно-технические комплексы и информационные системы по работе с обращениями граждан. ПУТП реализована по инициативе Правительства региона и Администрации Президента Российской Федерации Спецсвязью ФСО России, дает возможность работать с обращениями граждан и результатами их рассмотрения в соответствии с Методическими рекомендациями по внедрению и использованию порталной универсальной

Основной задачей ЦУР является оперативное реагирование на проблемы граждан, что позволяет органам власти не допускать социально-бытовой напряженности, вызываемой, например, сложностями записи к врачу, вызова врача, записи в дошкольные и школьные учреждения, вывоза мусора, некачественной уборкой улиц и подъездов, повреждением дорог и тротуаров, отсутствием освещения и т. д., а также более эффективно взаимодействовать с гражданами, в том числе своевременно принимать соответствующие управленческие решения.

---

### **Отсутствует и единый подход к регулированию автоматизированных систем делопроизводства и документооборота, в которых осуществляются ввод, обработка, а также формирование результатов рассмотрения обращений граждан**

---

технологической платформы, созданной в рамках пилотного проекта в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, позволяющей объединить в единой сети по работе с обращениями граждан государственных органов и органов местного самоуправления (ЕС ОГ) существующие в органах и организациях программно-технические комплексы и информационные системы по работе с обращениями граждан и организаций с возможностью получения информации о результатах их рассмотрения, а также о принятых по ним мерах, по запросу иного органа или организации с использованием удаленных АРМов с различным уровнем доступа из единого хранилища данных либо распределенных баз данных.

В 2020 г. во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета по развитию местного самоуправления от 30 января 2020 г. в каждом субъекте Российской Федерации созданы Центры управления регионами (ЦУР). АНО «Диалог Регионы» отвечает за создание и обеспечение функционирования ЦУР в субъектах Российской Федерации и запланировала их распространение и на муниципальном уровне<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Центры управления регионов (ЦУР) // URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Центры\\_управления\\_регионов\\_\(ЦУР\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Центры_управления_регионов_(ЦУР)) (дата обращения: 20.04.2022).

При помощи специальных модулей, как это реализовано, например, в Московской области, в ЦУР поступают сообщения и обращения граждан из интернет-приемных, «горячих линий», ПОС, состоящей из ЕПГУ, мобильного приложения и виджетов на официальных сайтах органов власти, с регионального сервиса решения проблем «Добродел», федеральной системы «Инцидент Менеджмент». Благодаря алгоритмам последней сообщения, обращения и комментарии граждан, открыто размещенные в социальных сетях, мессенджерах и электронных средствах массовой коммуникации, вне зависимости от того, адресованы они конкретному лицу или широкому кругу пользователей и подписчиков, направляются в уполномоченные органы, где оперативно обрабатываются, после чего под сообщением гражданина размещается комментарий с ответной информацией. Порталы и мобильные приложения, аналогичные «Доброделу», работают во многих субъектах Российской Федерации (например, в Москве – портал «Наш город» (<http://gorod.mos.ru>), в Республике Карелия – портал «Народный контроль. Карелия» (<http://nkk.karelia.ru>) и др.), однако они направлены на прием сообщений о проблемах и предложений, обращениями такие сообщения в понимании Федерального закона № 59-ФЗ не являются, что прямо указано в регламентах данных порталов.

Отсутствует и единый подход к регулированию автоматизированных систем делопроизводства и документооборота, в которых осуществляются ввод, обработка, а также формирование результатов рассмотрения обращений граждан. С. Д. Афанасьев справедливо отмечает, что регулирования единой архитектуры информационных систем нет,

и это приводит к установлению своих собственных правовых режимов их работы [Афанасьев 2019]. В каждом федеральном, региональном и местном органе используются свои АСДД, отличающиеся не только по внешнему виду и удобству, но и прежде всего по функционалу и формируемым по итогам рассмотрения обращения документам и уведомлениям. Сложность работы в информационной системе московского электронного документооборота (МосЭДО), которая используется в Правительстве Москвы и оператором которой является государственное казенное учреждение города Москвы «Информационный город», выражена в необходимости дублирования информации и сложности ее заполнения, наличии неиспользуемых в карточке документа полей для заполнения [Терентьева 2020]. Такая же ситуация сложилась в представительных (законодательных) органах власти.

В результате органы получают разные формы уведомлений о перенаправлении обращения гражданина по компетенции (где-то не указана должность перенаправившего лица, где-то имеется информация, что с данного адреса обращались и иные лица, где-то указано, в какие органы обращение также перенаправлено для рассмотрения, и т. д.), а сотрудники, работающие с обращениями граждан, вынуждены работать в неудобной и интуитивно непонятной АСДД, требующей больших трудозатрат. Желая сделать работу с обращениями граждан более простой и эффективной, некоторые органы вынуждены заказывать у разработчиков дорогостоящие доработки коробочных версий продуктов либо приобретать отдельные программные продукты, совместимые с основной АСДД. Часть АСДД позволяет подписывать ответ гражданину с использованием электронной подписи должностного либо уполномоченного лица, а часть – использует сканированный образ такой подписи либо предусматривает использование только личной подписи. В результате даже АСДД одного разработчика в разных органах, где она установлена, имеет весьма ощутимые различия.

Ситуацию осложняют и санкции, поскольку основой большинства АСДД служат зарубежные платформы, и необходимо в срочном порядке производить импортозамещение (сейчас как раз удачное время для трансформаций и введения единых продуктов). При

этом запрет на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд был установлен еще в 2015 г.

Приведем информацию о наиболее распространенных АСДД.

Система электронного документооборота «ДЕЛО» (СЭД «ДЕЛО», разработчик – компания «Электронные офисные системы») функционирует в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Центральном банке Российской Федерации, Генеральной прокуратуре Российской Федерации, Министерстве юстиции Российской Федерации, Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерстве культуры Российской Федерации, Федеральном агентстве по делам национальностей, Федеральном агентстве по недропользованию, Федеральном архивном агентстве, Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка, Государственной фельдъегерской службе Российской Федерации, в ряде региональных органов исполнительной и законодательной власти, в коммерческих организациях<sup>1</sup>. По данным рейтинга *TAdviser*, СЭД «ДЕЛО» и СЭД «ДЕЛО Web» чаще других применяются в государственных органах<sup>2</sup>.

Система электронного документооборота СЭДО (разработчик – компания «Диджитал Дизайн») функционирует в Министерстве экономического развития Российской Федерации, Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии, Федеральной службе по аккредитации, в ряде органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в коммерческих организациях<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Клиенты компании EOS // URL: [http://eos.ru/eos\\_about/eos\\_clients/](http://eos.ru/eos_about/eos_clients/) (дата обращения: 19.04.2022).

<sup>2</sup> TAdviser. Обзор: Цифровизация госсектора // URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Обзор:\\_Цифровизация\\_госсектора](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Обзор:_Цифровизация_госсектора) (дата обращения: 19.04.2022).

<sup>3</sup> Реализованные проекты разработчика систем электронного документооборота (СЭД) Docsvision // URL: <http://docsvision.com/projects/> (дата обращения: 19.04.2022).

СЭД *Directum RX* (разработчик – компания *Directum*) функционирует в Федеральной службе по труду и занятости, Федеральной пробирной палате, в ряде органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Таким образом, даже в федеральных органах исполнительной власти, образующих единую систему и структуру органов власти Российской Федерации, используются разные информационные продукты.

В 2009 г. в целях минимизации бумажного документооборота, обеспечения оперативного взаимодействия между органами государственной власти, сокращения трудовых и финансовых затрат была создана система межведомственного электронного документооборота (МЭДО). Организатором МЭДО является Федеральная служба охраны Российской Федерации, что обусловлено необходимостью обеспечения защищенных каналов связи для обмена информацией. Работа с системой регулируется Положением о системе межведомственного электронного документооборота, Положением о государственной информационной системе «Типовое облачное решение системы электронного документооборота» (ГИС ТОРСЭД), Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, Техническими требованиями к организации взаимодействия системы межведомственного электронного документооборота с системами электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти и Требованиями к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций, в соответствии с которыми обеспечивается интеграция системы с АСДД. В 2021 г. доля электронного документооборота в данных органах достигла 75 %, а в 2022 г. ожидается переход на 100 %<sup>2</sup>.

МЭДО обеспечивает возможность оперативного перенаправления обращения гражданина по компетенции, предоставления материалов и документов, необходимых для

рассмотрения обращения гражданина, в запрашивающий их орган в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ и получения органом информации о принятом по обращению решении. Следует также отметить, что ГИС ТОРСЭД лишь рекомендована к использованию органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, некоммерческими организациями, созданными для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации, иными организациями, ведущими регулярную переписку с органами государственной власти.

Несколько необычным названием обладает продукт АО «Эксперт Солюшнс» – сетевой справочный телефонный узел (ССТУ), разработанный для Администрации Президента Российской Федерации. Он позволяет обрабатывать не только телефонные звонки, но и текстовые сообщения граждан, поступившие по SMS и электронной почте, собирать информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, о мерах, принятых по таким обращениям в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций», а также проводить личный прием граждан в режиме видеоконференц-связи, в том числе в общероссийский день приема граждан в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 26 апреля 2013 г. № Пр-936. Кроме того, государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, обратившись к portalу [sstu.rf](http://sstu.rf) при помощи Единой сети обращений граждан, могут получить информацию об ответах, ранее данных гражданину другими органами. Важность ССТУ сложно переоценить: помимо оперативности и удобства получения информации, сегодня он обеспечивает контроль результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, так как благодаря выгрузке информации становится прозрачной работа с обращениями каждого органа.

Безусловно, автор осознает, что ряд сайтов органов власти в Интернете может не соответствовать требованиям информационной

<sup>1</sup> Клиенты системы электронного документооборота *Directum* // URL: <http://www.directum.ru/clients/all-clients?solutionsFilter=1283&countryId=1&industryId=1&page=1> (дата обращения: 19.04.2022).

<sup>2</sup> Доля межведомственного электронного документооборота органов власти России выросла до 75 % // URL: <http://tass.ru/ekonomika/13168313> (дата обращения: 22.04.2022).

безопасности. Это касается и АСДД: в некоторых органах и организациях автоматизированные рабочие места с установленными системами делопроизводства подключены к Интернету, что не может обеспечить соблюдение требований информационной безопасности.

В целях обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и иных инцидентов Президент Российской Федерации в мае 2022 г. поручил руководителям федеральных и региональных органов исполнительной власти, государственных фондов и корпораций (компаний), иных организаций, созданных в соответствии с федеральными законами, создать отдельные подразделения для данной работы под непосредственным контролем и с ответственностью заместителя руководителя такого органа (организации). Это свидетельствует о внимании государства к развитию не только технологий, но и государственных систем и систем персональных данных.

Проводя настоящее исследование, невозможно не коснуться влияния роботизации и искусственного интеллекта на принятие решений в публичной сфере. Обозначенные идеи привлекают внимание ученых и населения прежде всего в связи со сложностью и неоднозначностью их реализации. Е. В. Терентьева указывает, что специалисты считают перспективным применение возможностей искусственного интеллекта при работе с обращениями граждан [Терентьева 2020: 92]. О том, что в научной среде не вызывает сомнений необходимость применения технологий искусственного интеллекта и больших данных в целях развития государственного управления, говорит и В. Д. Зорькин<sup>1</sup>. Сегодня искусственный интеллект используется контакт-центрами авиакомпаний, мобильных операторов связи, горячими линиями органов власти, например Правительства Москвы, едиными диспетчерскими центрами, банками и иными кредитными организациями и др.

Однако, проанализировав такие проекты, автор приходит к выводу о том, что в ближайшее время заменить человека на работа будет невозможно. Например, робот не в состоянии распознать, реальны или нет такие фамилия и имя, как «Ненавижу И.», воспринимает

в качестве неприемлемого слова наименование улицы Блюхера в Санкт-Петербурге или Петропавловске-Камчатском, не может вычленишь из текста обращения именно те вопросы, которые требуют решения, что приведет к нарушению конституционного права граждан на обращение. Из слов, расположенных в логической последовательности, робот очень часто выбирает более знакомое и производит неверное соединение гражданина с оператором или предоставляет информацию по другому вопросу. Это вызывает справедливое раздражение и недовольство граждан, а также приводит к потере времени.

Попытки использовать фильтры, которые позволяют блокировать выявление или отправку обращений, содержащих угрозы, нецензурные и оскорбительные выражения, являющиеся в соответствии с ч. 3 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ злоупотреблением правом, не вполне успешны. Причиной выступает в том числе, изобретательность граждан, использующих при написании таких слов пробелы, символы, знаки препинания, латинские буквы и другие средства обхода прописанных алгоритмов. Кроме того, применение шаблонов-конструкторов для ответа гражданам вызывает у них негативную реакцию. Являясь единственным источником власти, население хочет получать от облеченных полномочиями должностных лиц персонализированные и человеческие ответы. К уловкам в обходе информационных систем прибегают и граждане, с которыми прекращена переписка в силу ч. 5 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ. Они указывают отличный от ранее указанного адрес для ответа, опуская либо заменяя отчество. В результате системы создают новые карточки гражданина, и соответственно исчезают ранее сформированные «подсказки» для рассматривающих обращения.

Все это, безусловно, усложняет работу, влечет дополнительные трудозатраты, но в конечном счете не приводит к ожидаемому заявителем эффекту, поскольку в процессе пусть и более длительной работы с обращением факт прекращения переписки все равно будет выявлен, а предыдущие обращения, поступившие от данного гражданина, – найдены.

Автор приходит к выводу о том, что различных информационных продуктов и регламентирующих документов чрезмерно много и что существует острая необходимость создать следующие продукты.

<sup>1</sup> Зорькин В. Д. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума // Рос. газ. 2018. № 115.



1. Единый федеральный портал подачи обращений граждан в форме электронных документов. На нем гражданин может подать обращение в любой федеральный орган исполнительной власти и его территориальные подразделения, обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

2. Единый региональный портал подачи обращений граждан в форме электронных документов в каждом субъекте Российской Федерации. На нем гражданин может подать обращение в любой орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации и его территориальные (местные) подразделения, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, местные органы исполнительной и представительной власти.

Все порталы должны отвечать требованиям информационной безопасности, выдерживать нагрузки, иметь простой и интуитивно понятный интерфейс, предусматривать идентификацию и аутентификацию граждан через ЕСИА, указание региона проживания, места события, тематики по Типовому общероссийскому тематическому классификатору обращений граждан, организаций и общественных объединений<sup>1</sup> (на данном этапе в качестве возможности для выбора гражданином, а в случае законодательного закрепления – в виде обязательных функций) и обязательную информацию в соответствии с требованиями чч. 1 и 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ, получение гражданином автоматических уведомлений о получении обращения и о его регистрации. Важными являются формирование «подсказок» для определения компетентных органов исходя из анализа текста обращения, премодерация обращений, позволяющая исключать вымышленные имена и определять орган, к компетенции которого отнесено рассмотрение поставленных в обращении вопросов.

3. Интегрированный с МЭДО Единый программный продукт работы с обращениями граждан на базе успешно реализованного и прошедшего проверку временем

<sup>1</sup> Типовой общероссийский тематический классификатор обращений граждан, организаций и общественных объединений: утв. заместителем руководителя Администрации Президента Российской Федерации 28 июня 2013 г. № А1-3695в.

продукта. Он предусматривает: обязательную информацию о гражданах (все почтовые и электронные адреса, с которых гражданин обращался, все регионы обращения, идентификатор, краткое содержание ответа, рубрики); шаблоны «быстрых ответов», «ответов на массовые обращения»; маркировку много пишущих граждан (количество предыдущих обращений); информацию о том, были ли возвраты корреспонденции в связи с ошибками в почтовых адресах; возможность подписания ответов и уведомлений электронной подписью должностного либо уполномоченного лица; возможность формировать данные о результате рассмотрения обращений для передачи на портал ССТУ и формировать информационно-аналитические отчеты для размещения на официальных сайтах органов в Интернете и по заданиям руководства органа, а также возможность направлять гражданам на адрес электронной почты либо по SMS автоматические уведомления о регистрации обращения, о его переадресации и о готовности ответа на него.

С учетом различий в функционале и структуре органов (наличие либо отсутствие широкой территориальной сети, отсутствие структурной подчиненности (Совет Федерации, Государственная Дума), наличие либо отсутствие отдельных структурных подразделений, отвечающих за работу с обращениями граждан, и т. д.) данный продукт должен предусматривать простую систему изменения и доработки функционала.

При этом важно помнить, что любые информационные системы, подгружающие данные в АСДД или на единые порталы подачи обращений граждан, должны служить вспомогательным инструментом. Если в них содержится некорректная информация либо отсутствует необходимая информация, гражданин должен иметь возможность самостоятельно указать необходимые сведения. Иной подход не отвечает требованиям законодательства<sup>2</sup>, так как плохая совместимость различных информационных систем и несвоевременное обновление информации в них не должны влиять на реализацию прав граждан.

<sup>2</sup> Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 22 октября 2008 г. по делу № А41-12678/08.

### Список литературы

Афанасьев С. Д. Формирование Национальной системы управления данными: конституционно-правовые основы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 9–14.

Бочкарев И. Е. О праве на обращение в форме электронного документа // Информационное право. 2015. № 4. С. 17–21.

Бублик В. А., Губарева А. В., Степкин С. П. Проблемы эффективности защиты имущественных прав в условиях цифровизации // Право и экономика. 2019. № 9. С. 5–9.

Каменская С. В. Социальное обеспечение граждан в условиях цифровой экономики // Журнал российского права. 2021. № 9. С. 78–88.

Комарова В. В. Политические права граждан России в цифровой среде // Право и цифровая экономика. 2021. № 4. С. 63–72.

Кutowой Д. А. Цифровая коммуникация в современном государстве как фактор социального программирования: теоретико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 8. С. 10–13.

Лебедева Е. А., Сладкова А. В. О цифровых технологиях контроля в государственном управлении в зарубежных странах // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 83–88.

Лолаева А. С. Электронное правительство в России: перспективы дальнейшего развития // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 19–22.

Танимов О. В. Трансформация правоотношений в условиях цифровизации // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 2. С. 11–18.

Терентьева Е. В. Работа с обращениями граждан в системе электронного документооборота Правительства Москвы // Делопроизводство. 2020. № 2. С. 87–92.

Чаннов С. Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении // Административное право и процесс. 2018. № 9. С. 48–54.

**Станислав Павлович Степкин** – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Российского государственного социального университета. 129226, Российская Федерация, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1. E-mail: stepkin.sciences@mail.ru.

ORCID: 0000-0002-0946-6398

### Digital Transformation of Citizens' Appeals Using Modern Information Technologies

*The article emphasizes that modern information technologies used when working with citizens' appeals are imperfect and do not have a unified regulation. The author pays special attention to the need to create unified federal and regional portals for submitting appeals, and a unified system for working with citizens' appeals. This should be done in order to increase the efficiency of considering appeals and bringing the results of such consideration to the addressee, to increase the mobility of authorities when considering appeals through the introduction of unified mechanisms for processing requests based on the automated office management systems. The author also pays attention to the need to ensure the requirements of information security, primarily for the safety of personal and other data of citizens.*

*The publication was prepared on the basis of the general scientific dialectical method and the special methods (system-structural, formal-legal, logical and comparative-legal). The appeals of citizens in this article mean the appeals of citizens, associations of citizens, including legal entities.*

**Keywords:** information security, automation of work, regional management center, unified portal, handling appeals, electronic appeal, artificial intelligence, digital environment

### Recommended citation

Stepkin S. P. Tsifrovaya transformatsiya obrashchenii grazhdan s ispol'zovaniem sovremennykh informatsionnykh tekhnologii [Digital Transformation of Citizens' Appeals Using Modern Information Technologies], *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 4, pp. 72–82, DOI: 10.34076/2410\_2709\_2022\_4\_72.

### References

Afanas'ev S. D. Formirovanie Natsional'noi sistemy upravleniya dannymi: konstitutsionno-pravovye osnovy [Formation of a National Data Management System: Constitutional and Legal Foundations], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2019, no. 12, pp. 9–14.

Bochkarev I. E. O prave na obrashchenie v forme ehlektronnogo dokumenta [On the Right to Appeal in the Form of an Electronic Document], *Informatsionnoe pravo*, 2015, no. 4, pp. 17–21.

Bublik V. A., Gubareva A. V., Stepkin S. P. Problemy ehffektivnosti zashchity imushchestvennykh prav v usloviyakh tsifrovizatsii [Problems of Effective Protection of Property Rights in the Conditions of Digitalization], *Pravo i ehkonomika*, 2019, no. 9, pp. 5–9.

Channov S. E. Pravovye ugrozy pri ispol'zovanii informatsionnykh sistem v gosudarstvennom upravlenii [Legal Threats when Using Information Systems in Public Administration], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2018, no. 9, pp. 48–54.

Kamenskaya S. V. Sotsial'noe obespechenie grazhdan v usloviyakh tsifrovoi ehkonomiki [Social Security of Citizens in the Digital Economy], *Zhurnal rossiiskogo prava*, 2021, no. 9, pp. 78–88.

Komarova V. V. Politicheskie prava grazhdan Rossii v tsifrovoi srede [Political Rights of Russian Citizens in the Digital Environment], *Pravo i tsifrovaya ehkonomika*, 2021, no. 4, pp. 63–72.

Kutovoi D. A. Tsifrovaya kommunikatsiya v sovremenном gosudarstve kak faktor sotsial'nogo programmirovaniya: teoretiko-pravovoi analiz [Digital Communication in the Modern State as a Factor of Social Programming: Theoretical and Legal Analysis], *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie*, 2020, no. 8, pp. 10–13.

Lebedeva E. A., Sladkova A. V. O tsifrovyykh tekhnologiyakh kontrolya v gosudarstvennom upravlenii v zarubezhnykh stranakh [About Digital Control Technologies in Public Administration in Foreign Countries], *Administrativnoe pravo i protsess*, 2020, no. 7, pp. 83–88.

Lolaeva A. S. Ehlektronnoe pravitel'stvo v Rossii: perspektivy dal'neishego razvitiya [Electronic Government in Russia: Prospects for Further Development], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2021, no. 10, pp. 19–22.

Tanimov O. V. Transformatsiya pravootnoshenii v usloviyakh tsifrovizatsii [Transformation of Legal Relations in the Conditions of Digitalization], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, 2020, no. 2, pp. 11–18.

Terent'eva E. V. Rabota s obrashcheniyami grazhdan v sisteme ehlektronnogo dokumentooborota Pravitel'stva Moskvy [Work with Citizens' Appeals in the Electronic Document Management System of the Moscow Government], *Deloproizvodstvo*, 2020, no. 2, pp. 87–92.

**Stanislav Stepkin** – candidate of juridical sciences, associate professor of the Department of civil and legal disciplines, Russian State Social University. 129226, Russian Federation, Moscow, Vilgelma Pika str., 4–1. E-mail: stepkin.sciences@mail.ru.

ORCID: 0000-0002-0946-6398

Дата поступления в редакцию / Received: 23.06.2022

Дата принятия решения об опубликовании / Accepted: 10.08.2022