

УДК 34.09

ЭЛЕКТРОННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИВАЮЩЕГОСЯ ЦИФРОВОГО ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Л. В. АНДРИЧЕНКО¹), И. В. ПЛЮГИНА¹), Ж. А. ГАУНОВА¹),
Н. М. КОНДРАТОВИЧ²), Т. М. КИСЕЛЁВА²)

¹)Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации,
ул. Большая Черемушkinsкая, 34, 117218, г. Москва, Россия

²)Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Развитие информационных технологий оказало влияние на все сферы общественной жизни, включая взаимодействие государства и общественности. Формой такого взаимодействия являются электронные обращения, которые получили признание во многих странах мира, в том числе в Российской Федерации и Республике Беларусь. Однако законодательство об электронных обращениях этих стран не в полной мере учитывает потребности современного общества и воспринимает не все современные тенденции. Появление новых форм коммуникации определяет необходимость пересмотреть содержание электронных обращений, выявить их особенности, определить порядок их направления и рассмотрения. Авторами анализируется правовое регулирование вопросов направления и рассмотрения электронных обращений в Российской Федерации и Республике Беларусь, вносятся предложения по дальнейшему развитию нормативно-правовой базы в указанной сфере.

Ключевые слова: электронные обращения; право на обращение; форма электронного обращения.

Благодарность. Статья подготовлена в рамках белорусско-российского научного проекта «Модернизация системы государственного управления в условиях научно-технического развития в Республике Беларусь и Российской Федерации» (РГНФ/РФФИ № 18-511-00006, БРФФИ № Г18Р-054).

Образец цитирования:

Андриченко ЛВ, Плюгина ИВ, Гаунова ЖА, Кондратович НМ, Киселёва ТМ. Электронные обращения в условиях развивающегося цифрового государства: опыт Российской Федерации и Республики Беларусь. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2020; 1:34–43

For citation:

Andrichenko LV, Plyugina IV, Gaunova ZhA, Kondratovich NM, Kisaliyova TM. Electronic appeals in a developing digital state: the experience of the Russian Federation and the Republic of Belarus. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2020;1:34–43. Russian.

Авторы:

Людмила Васильевна Андриченко – доктор юридических наук, профессор; руководитель Центра публично-правовых исследований.

Инна Владимировна Плюгина – кандидат юридических наук; ведущий научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Жанна Азретовна Гаунова – младший научный сотрудник Центра публично-правовых исследований.

Наталья Михайловна Кондратович – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Татьяна Маратовна Киселёва – кандидат юридических наук, доцент; доцент кафедры конституционного права юридического факультета.

Authors:

Lyudmila V. Andrichenko, doctor of science (law), full professor; head of the Center for Public Law Research.

cppi@izak.ru

Inna V. Plyugina, PhD (law); leading researcher at the Center for Public Law Research.

inna_wp@mail.ru

Zhanna A. Gaunova, junior researcher at the Center for Public Law Research.

janna767@yandex.ru

Natallia M. Kondratovich, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

kondratovichn@mail.ru

Tatsiana M. Kisaliyova, PhD (law), docent; associate professor at the department of constitutional law, faculty of law.

tat-kis@yandex.by

ELECTRONIC APPEALS IN A DEVELOPING DIGITAL STATE: THE EXPERIENCE OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BELARUS

L. V. ANDRICHENKO^a, I. V. PLYUGINA^a, Zh. A. GAUNOVA^a, N. M. KANDRATOVICH^b, T. M. KISIALIOVA^b

^a*Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheryomushkinskaya Street, Moscow 117218, Russia*

^b*Belarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Corresponding author: T. M. Kisialiova (tat-kis@yandex.by)

The development of information technologies has had an impact on all spheres of public life, including interaction between the state and the public. The form of such interaction is electronic appeals, which have received recognition and consolidation in various countries of the world, including the Russian Federation and the Republic of Belarus. However, the legislation on electronic communications in these countries does not fully take into account the needs of modern society and does not take into account all current trends. The emergence of new forms of communication determines the need for a new look at the content of electronic appeals, identifying their features, determining the order of their direction and consideration. This article analyzes the issues of legal regulation of the issues of sending and reviewing electronic appeals in the Russian Federation and in the Republic of Belarus, and offers suggestions for further development of the legal framework in this area.

Keywords: electronic appeals; right to appeal; form of electronic appeal.

Acknowledgements. The article was prepared as a part of the Belarusian-Russian scientific project «Modernization of the public administration system of in the conditions of scientific and technical development in the Republic of Belarus and the Russian Federation» (Russian Humanitarian Scientific Found / Russian Foundation for Basic Research No. 18-511-00006, the Belarusian Republican Foundation for Fundamental Research No. Г18Р-054).

Влияние научно-технического прогресса сказывается практически на всех сферах общественной жизни, придавая дополнительный импульс для модернизации и без того динамичной социальной системы. Научно-техническая революция в сфере информационных технологий ознаменовала начало нового периода – информационной эры, сопровождаемой появлением гиперкоммуникаций, новых возможностей в накоплении и обработке информации, а также в ее передаче. Имеющиеся научные достижения активно внедряются в систему государственного управления, способствуя повышению эффективности выполнения государственных задач и функций, оказания государственных и муниципальных услуг, а также оптимизации механизмов межведомственного взаимодействия. Новые технологии позволили модернизировать формат взаимодействия органов публичной власти и граждан, в том числе в значительной мере упростить и ускорить механизм подачи и рассмотрения обращений. Право на обращение, как отмечает профессор Г. А. Василевич, «является важнейшим конституционным правом, которое можно рассматривать как одно из проявлений непосредственной демократии» [1, с. 147], поэтому ему следует уделять особое внимание в условиях развивающегося цифрового государства.

Сегодня все большее распространение получают сервисы онлайн обращений граждан, электронные приемные, растет общее число обращений в форме электронного документа, которое уже явно преобладает над письменными и устными вариантами. Так, в 2019 г. доля электронных обращений, поступивших Президенту Российской Федерации, в общем числе обращений граждан, организаций и общественных объединений составила 64,6 %¹. В Правительство Российской Федерации в 2019 г. поступило 122 794 письма, около 76 % из них – в форме электронного документа².

Следует отметить, что в законодательстве многих стран за последние годы было закреплено понятие «электронное обращение», при этом подходы к его определению не отличаются единообразием. Например, согласно ст. 1 Закона Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г. № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» электронное обращение – это «обращение заявителя, поступившее на официальный адрес электронной почты государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, рассматриваемое в порядке, установленном статьей 6-1 настоящего Закона»³. В Республике Таджикистан электронные обращения не ограничиваются сообщениями на адрес электронной почты: в соответствии со ст. 1 Закона

¹Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2019 г. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер [Электронный ресурс]. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/229> (дата обращения: 20.02.2020).

²Об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в декабре 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://services.government.ru/overviews/38775/> (дата обращения: 20.02.2020).

³Закон Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г. № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30331064#pos=0;0 (дата обращения: 20.02.2020).

Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1339 «Об обращениях физических и юридических лиц»⁴ электронное обращение – это обращение, поступившее на официальный адрес электронной почты соответствующего органа и организации либо размещенное на официальном сайте соответствующего органа и организации в интернете. В законодательстве Республики Узбекистан электронное обращение определяется еще более широко: как обращение, поданное в установленном порядке посредством информационно-коммуникационных технологий, в том числе размещенное на официальном веб-сайте государственного органа, организации, за исключением устных обращений, поданных с использованием информационно-коммуникационных технологий в режиме реального времени (Закон Республики Узбекистан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан от 11 сентября 2017 г. № ЗРУ-445 “Об обращениях физических и юридических лиц”»⁵).

Законодательную основу регулирования отношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, составляет Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ). Изначально в данном акте предусматривалось только две формы обращений гражданина: письменная и устная. Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты «Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»⁷ были внесены изменения, которыми была введена новая форма обращений – электронная, а само понятие «обращение гражданина» (далее – обращение) стало определяться как направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Примечательно, что определение электронного документа раскрывается в другом нормативном правовом акте – в Федеральном законе от

27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»: это документированная информация, представленная в электронной форме, т. е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

На государственные органы, органы местного самоуправления и должностных лиц возложено обязательство в пределах своей компетенции осуществлять контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, проводить анализ содержания поступающих обращений, принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан. В Указе Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций» (далее – Указ № 171)⁸ предусмотрено, что государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, размещают на своих официальных сайтах, предназначенных для приема обращений граждан и организаций в форме электронного документа, предоставляемое единственным исполнителем работ по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства – единым национальным оператором инфраструктуры электронного правительства – программное обеспечение (счетчик обращений); ежемесячно представляют в Администрацию Президента Российской Федерации в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений граждан и организаций, а также о мерах, принятых по таким обращениям.

Некоммерческой организацией, уполномоченной осуществлять мониторинг и анализ результатов рассмотрения обращений граждан и организаций, общественных инициатив, а также анализ мер, принятых по таким обращениям и инициативам, является Фонд информационной демократии⁹.

Следует подчеркнуть, что мониторинг в соответствии с Указом № 171 проводится лишь в отношении обращений, порядок рассмотрения которых предусмотрен Федеральным законом № 59-ФЗ, из

⁴Закон Республики Таджикистан от 23 июля 2016 г. № 1339 «Об обращении физических и юридических лиц» [Электронный ресурс]. URL: https://base.http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=87717 (дата обращения: 20.02.2020).

⁵Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2017. № 37. Ст. 977.

⁶Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

⁷Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 31. Ст. 4196.

⁸Указ Президента Российской Федерации от 17 апреля 2017 г. № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения граждан и организаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2545.

⁹Фонд информационной демократии [Электронный ресурс]. URL: <https://www.f-id.ru/> (дата обращения: 20.02.2020).

него исключены обращения, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами (ч. 2 ст. 1).

Для создания единой системы классификации обращений по характеру вопросов и обеспечения единого подхода к их анализу распоряжением Управления Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан и организаций от 30 ноября 2017 г. № 104 были уточнены структура и содержание типового общероссийского тематического классификатора обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц. На основе данного классификатора государственные органы и органы местного самоуправления в соответствии с методическими рекомендациями разрабатывают тематические классификаторы обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, государственных органов и органов местного самоуправления, в соответствии с их предметами ведения и функциональными особенностями¹⁰.

Работа с обращениями требует налаженного межведомственного взаимодействия, причем как «по горизонтали», так и «по вертикали». В связи с этим представляет интерес региональная практика по созданию единой системы обработки обращений граждан. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре реализуется пилотный проект портальной универсальной технологической платформы, позволяющей объединить в одной сети по работе государственных органов и органов местного самоуправления с обращениями граждан существующие в органах и организациях программно-технические комплексы и информационные системы с возможностью получать информацию о результатах рассмотрения обращений, а также о принятых по ним мерах по запросу иного органа или организации с использованием удаленных автоматизированных рабочих мест с различным уровнем доступа из единого хранилища данных либо распределенных баз данных (распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 24 мая 2019 г. № 256-рп¹¹).

Технически обращения в форме электронного документа могут быть направлены различными способами: через государственную автоматизированную систему, специальный сервис приема

и первичной обработки обращений граждан, создаваемый на базе (в качестве поддомена основного сайта) официального сайта органа власти, через официальный сайт органа публичной власти, личную почту должностного лица, указанную на официальном сайте органа публичной власти в качестве контактных данных, и др. Как отмечается в литературе, «сегодня наиболее востребованной у граждан формой обращения в федеральные органы государственной власти является размещение электронного сообщения на соответствующем сайте» [2, с. 13].

На практике возникли разночтения по вопросу об ограничении способа направления обращения в форме электронного документа, например, только сервисами, работающими по принципу электронной приемной и интернет-приемной без возможности отправки обращения иным способом. В связи с этим Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации отметила, что на федеральном уровне отсутствует общий порядок обращения в форме электронного документа. Регламентация процедуры обращения граждан в форме электронного документа не может свидетельствовать об ограничении в реализации права граждан на обращение, поскольку его реализация через электронную приемную определяет исключительно порядок обращения в форме электронного документа, а не регулирует вопросы о праве на такое обращение. Определение и использование одного способа обращения в форме электронного документа из имеющегося технического разнообразия нельзя расценить как ограничение права на обращение¹².

Как следует из ч. 3 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ, обращение гражданина, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в общем порядке, установленном данным федеральным законом (ст. 10). Вместе с тем нельзя не отметить, что требования к самому обращению в его нормах остаются детально не регламентированными (если не считать обязательно указываемых сведений), как следствие, на практике можно встретить различия.

Например, порядок приема и рассмотрения обращений граждан, поступающих через официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации¹³, допускает возможность написать текст объемом до 4 тыс. знаков с приложением тексто-

¹⁰Методические рекомендации по учету, систематизации и обобщению обращений и запросов российских и иностранных граждан, лиц без гражданства, объединений граждан, в том числе юридических лиц, результатов их рассмотрения и принятых по ним мер в государственных органах и органах местного самоуправления [Электронный ресурс]. URL: <https://fstec.ru/component/attachments/download/2076> (дата обращения: 20.02.2020).

¹¹Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2019. № 5 (ч. II, т. 1). Ст. 551.

¹²Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2018 г. № 78-АПГ17-26.

¹³Порядок приема и рассмотрения обращений граждан, поступающих через официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://eis.oprf.ru/> (дата обращения: 20.02.2020).

вых и графических файлов в 10 форматах; обращение в Министерство здравоохранения Российской Федерации должно быть в два раза короче – не более 2 тыс. символов с возможным приложением документов или материалов в 21 возможном формате (однако при этом подчеркивается, что система документооборота не принимает вложения в форматах *MS Office 2007* и выше или *OpenOffice/LibreOffice*)¹⁴; обращение в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации также должно быть ограничено 2 тыс. символов, при этом возможных форматов для прикрепления файлов уже меньше – 18¹⁵. В регламенте Конституционного Суда Российской Федерации (§ 22.3) устанавливаются требования не только к содержанию обращения, формату документов и материалов, прилагаемых к нему, но и к качеству сканированных изображений (они должны быть выполнены в черно-белом либо сером цвете с разрешением не менее 200 точек на дюйм).

Обращение в форме электронного документа должно в обязательном порядке содержать только фамилию, имя, отчество (при наличии) обращающегося лица, адрес электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Вместе с тем есть случаи, когда отправление обращения требует также внесения иных, пусть и общих сведений (в частности, указания региона, из которого осуществляется отправка). На добровольной основе может быть предложено указать также дополнительные сведения, такие как номер телефона, место работы, должность, социальное положение и др.

Практика использования электронной формы обращений граждан показала ряд типовых проблем:

- несмотря на то что отправка обращения в форме электронного документа в большинстве случаев является весьма простой процедурой, многие граждане до сих пор не обладают необходимыми навыками работы с техническими устройствами (например, возникают сложности с оформлением материалов, прикладываемых к обращению) либо не имеют необходимых технических возможностей;

- зафиксированы факты злоупотребления гражданами своим правом на обращение: одни и те же текстовые сообщения массово рассылаются в различные органы государственной власти, причем неоднократно;

- сохраняется проблема идентификации в случае применения данной формы обращения, на практике нередко указываемые данные являются

ложными, а адрес электронной почты создается для «разовых» целей;

- органы публичной власти не успевают обрабатывать поток обращений граждан, что служит одной из основных причин формальных ответов на них (так называемых отписок);

- не всегда должностное лицо, отвечающее на обращение, обладает должным уровнем профессиональной квалификации, позволяющей дать обоснованный ответ по существу проблемы, и др.

Использование при обращении формы электронного документа предусматривает предоставление меньшего объема информации о направляющем его лице, чем это предусмотрено, например, в случае письменного обращения (нет необходимости указывать почтовый адрес), не требует, как правило, больших временных и организационных затрат. Это в значительной мере обусловило рост количества обращений в форме электронного документа, в том числе вследствие злоупотреблений со стороны граждан. Как отмечается в литературе, теперь гражданин может легко обратиться сразу в несколько государственных и муниципальных органов, на несколько официальных порталов в течение нескольких минут вне зависимости от места своего нахождения. Он может подавать обращения, находясь за пределами Российской Федерации, что обеспечивает дистанционность и доступность данной услуги. Более того, теперь уже не нужно ждать начала рабочего дня конкретного органа государственной власти и местного самоуправления: работа электронной приемной и портала стала круглосуточной. При таком удобстве и простоте может снижаться уровень ответственности со стороны гражданина за точность и обоснованность содержания обращения, как в случае с письменным обращением [3].

Имеет место также проблема кверулянтства, когда граждане подают жалобы во все известные им инстанции и суды и борются за мнимые и преувеличенные права. Врачи квалифицируют кверулянтство как заболевание, характерное для людей, страдающих параноидальным расстройством личности, однако специального порядка работы с обращениями граждан, состоящих на учете или находящихся на лечении в наркологических и психоневрологических учреждениях, в Федеральном законе № 59-ФЗ не предусмотрено [4].

Вышеупомянутый законодательный акт обязывает государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечить объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения в соответствии с их компе-

¹⁴Форма отправки обращения [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosminzdrav.ru/reception/appeals/new> (дата обращения: 20.02.2020).

¹⁵Форма отправки обращения [Электронный ресурс]. URL: <https://rosmintrud.ru/reception/form> (дата обращения: 20.02.2020).

тенцией в установленные сроки; принять меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Выполнение данных обязанностей может быть подвергнуто судебному контролю по жалобе гражданина на принятое по его обращению решение или на действие (бездействие), связанное с его рассмотрением.

Российским законодателем периодически расширяется перечень мер, направленных на предупреждение и преодоление проблем, возникающих при обращениях граждан в форме электронного документа. В частности, урегулирован порядок реагирования на повторяющиеся письма, на обращения, в которых невозможно определить суть предложения, заявления или жалобы, предусмотрена возможность указания в ответе ссылки на электронный адрес официального сайта, на котором размещен ответ на вопрос, поставленный в обращении (ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ). Вместе с тем проблема до конца не исчерпана. В качестве одного из возможных вариантов ее решения рассматривается введение расширенного требования электронной подписи. Кроме того, возлагаются надежды на использование потенциала искусственного интеллекта на этапах регистрации обращений граждан и при подготовке электронного шаблона ответа на обращение. Это может со временем принципиально изменить взаимодействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, сводя человеческий фактор к минимуму.

Отдельная проблема – направление обращения в орган публичной власти, к компетенции которого не относится решение вопросов, указанных в обращении. Отмечается, что по факту до 80 % поступающих обращений не входят в компетенцию органа или должностного лица, которым они адресованы [4]. Тем не менее нельзя сказать, что перенаправление обращения является перекалыванием ответственности с одного органа на другой. Как указывал в связи с этим Конституционный Суд Российской Федерации, не допускается произвольная переадресация обращения гражданина в государственный орган без учета нормативно установленной компетенции последнего. Если же в обращении гражданина содержится просьба о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, то оно не может быть перенаправлено в тот государственный орган, с действиями и (или) решениями которого заявитель связывает такие нарушения. При этом гражданин,

чьё обращение было перенаправлено в компетентный государственный орган для рассмотрения по существу, должен быть своевременно проинформирован об этом любым возможным способом. Такое регулирование обеспечивает соблюдение конституционного права граждан на обращение в государственные органы, и потому оспариваемые законоположения не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя¹⁶.

Республика Беларусь относится к группе стран, обладающих накопленным потенциалом и демонстрирующих динамику развития информационно-коммуникационных технологий. Значительная часть межведомственного документооборота переведена в электронную форму, сформированы базовые компоненты электронного правительства, автоматизировано представление государственной статистической, ведомственной и налоговой отчетности, внедрены электронные счета-фактуры, электронная система фискализации налоговых процедур, созданы условия для электронного взаимодействия государства и бизнеса, реализованы возможности электронного обращения граждан и юридических лиц.

Работа с обращениями граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон Республики Беларусь № 300-З), Указом Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц», Директивой Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения».

Закон Республики Беларусь № 300-З предоставляет гражданам Республики Беларусь право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений. Находящиеся на территории государства иностранные граждане и лица без гражданства, представительства иностранных организаций пользуются правом на обращение наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международными договорами Республики Беларусь.

В соответствии с белорусским законодательством электронное обращение – это обращение заявителя, поступившее на адрес электронной почты

¹⁶Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2019 г. № 2947-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Любимова Артема Вячеславовича на нарушение его конституционных прав пунктом 3 статьи 5, частью 3 статьи 8 и пунктом 5 части 1 статьи 10 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”, а также статьей 10 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”».

организации либо размещенное в специальной рубрике на ее официальном сайте.

Электронные обращения подаются в порядке, установленном для рассмотрения письменных обращений. На официальном сайте государственного органа, иной государственной организации размещается информация о способе (способах) подачи электронных обращений в этот государственный орган, иную государственную организацию (направление на адрес электронной почты и (или) размещение в специальной рубрике на официальном сайте). Требования к специальной рубрике определяются Советом Министров Республики Беларусь.

Электронные обращения должны соответствовать определенным требованиям. Так, в соответствии с Конституцией Республики Беларусь (ст. 17), закрепившей в качестве государственных белорусский и русский языки, заявитель вправе изложить свое обращение как на белорусском, так и на русском языке.

Электронные обращения граждан должны содержать наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым оно направляется; фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания); изложение сути обращения; адрес электронной почты заявителя. Электронные обращения юридических лиц должны содержать наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение; полное наименование юридического лица и его место нахождения; изложение сути обращения; фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы руководителя или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать обращения; адрес электронной почты заявителя.

К электронным обращениям, подаваемым представителями заявителей, должны прилагаться электронные копии документов, подтверждающих их полномочия.

При несоблюдении установленных законом требований электронное обращение может быть оставлено без рассмотрения. Заявитель в течение пяти рабочих дней уведомляется об оставлении обращения без рассмотрения по существу с указанием причин принятия такого решения. Отзыв электронного обращения осуществляется путем подачи письменного заявления либо направления заявления в электронной форме тем же способом, которым было направлено электронное обращение.

Ответы (уведомления) на электронные обращения направляются на адрес электронной почты заявителей, указанный в электронных обращениях. При этом ответы (уведомления) на электронные обращения, направляемые на адрес электронной почты заявителя, должны быть обоснованными

и мотивированными (при необходимости иметь ссылки на нормы актов законодательства), содержать конкретные формулировки, опровергающие или подтверждающие доводы заявителей, излагаться на языке обращения, а также содержать фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы руководителя государственного органа или иной государственной организации либо лица, уполномоченного им подписывать в установленном порядке ответы на обращения.

В письменных ответах на жалобы в отношении действий (бездействия) организаций, индивидуальных предпринимателей и их работников должны содержаться анализ и оценка указанных действий (бездействия), информация о принятых мерах в случае признания жалоб обоснованными. Если в письменных ответах на письменные обращения содержатся решения о полном или частичном отказе в удовлетворении обращений, указывается порядок их обжалования.

На электронные обращения могут быть даны и письменные ответы (направляются письменные уведомления) в случаях, предусмотренных законом: если заявитель в своем электронном обращении просит направить письменный ответ либо одновременно направить письменный ответ и ответ на адрес его электронной почты или если в электронном обращении указан адрес электронной почты, по которому по техническим причинам не удалось доставить ответ (уведомление).

Если поступающие электронные обращения аналогичного содержания от разных заявителей носят массовый характер (более десяти обращений), ответы на них по решению руководителя государственного органа или иной государственной организации либо лица, уполномоченного им подписывать в установленном порядке ответы на обращения, могут размещаться на официальном сайте государственного органа или иной государственной организации без направления ответов (уведомлений) заявителям.

Электронные обращения могут быть оставлены без рассмотрения по существу в следующих случаях:

- если они изложены не на белорусском или русском языке;
- они не содержат фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания);
- если они не содержат полное наименование юридического лица и адрес его места нахождения, фамилию, имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы руководителя или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать обращения (для юридических лиц);
- обращение не содержит адрес электронной почты заявителя;

- если автор обращения не излагает суть обращения;
- обращения содержат текст, не поддающийся прочтению, нецензурные либо оскорбительные слова или выражения;
- обращения подлежат рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об административных процедурах, являются обращениями работника к нанимателю, либо в соответствии с законодательными актами установлен иной порядок подачи и рассмотрения таких обращений;
- если пропущен без уважительной причины срок подачи жалобы; заявителем подано повторное обращение, в котором не содержатся новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения обращения по существу;
- если с заявителем прекращена переписка по изложенным в обращении вопросам.

Обращения, поступившие на имя Президента Республики Беларусь, в том числе по вопросам обжалования решений государственных органов, иных организаций, подчиненных (подотчетных) непосредственно Президенту Республики Беларусь, могут рассматриваться от его имени Администрацией Президента Республики Беларусь. Последняя не наделена правом рассмотрения обращений, которые подлежат рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об административных процедурах, либо в соответствии с законодательными актами установлен иной порядок подачи и рассмотрения таких обращений. Администрация Президента Республики Беларусь также не наделена правом пересмотра судебных решений, поскольку в соответствии со ст. 10 и 15 Закона Республики Беларусь № 300-З обращения, в которых обжалуются судебные постановления, возвращаются заявителям с разъяснением им порядка обжалования судебных постановлений.

Следует отметить, что электронной системой граждане пользуются все активнее. Так, в Мини-

стерство финансов Республики Беларусь за 2017 г. всего поступило 2422 обращения граждан, из них письменных – 1234, устных – 67, электронных – 1121. По состоянию на 2012 г. в то же министерство всего поступило 2095 обращений, из них электронных – 543, устных – 26 и письменных – 1526. В Министерство строительства и архитектуры Республики Беларусь в 2019 г. поступило 2296 обращений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что на 0,2 % меньше, чем в 2018 г. При этом увеличилась на 9,1 % доля электронных обращений, что составило 1541, или 67,1 % от общего числа¹⁷. В Минский городской исполнительный комитет в 2019 г. поступило 5882 электронных обращения, в то время как в 2018 г. их было 5047 (рост составил 16 %) ¹⁸. В органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь за 9 месяцев 2019 г. поступило 8859 письменных обращений (на 22,3 % больше по сравнению с соответствующим периодом 2018 г.) и 1834 устных обращения (на 10,7 % меньше). Анализ поступивших в центральный аппарат Комитета государственного контроля письменных обращений показывает, что в январе – сентябре 2019 г. на 34 % увеличилась доля обращений юридических лиц, на 5,3 % – коллективных обращений и на 11,9 % – электронных обращений¹⁹. Указанные статистические данные наглядно иллюстрируют рост числа электронных обращений граждан.

Большая часть поступающих обращений (около 85 %) связана с правоприменительной практикой государственных органов в области жилищного, трудового, социального, гражданского, административного, уголовного законодательства. Так, в Министерство финансов Республики Беларусь наиболее часто граждане обращаются с вопросами, о компенсации денежных вкладов, страховании, налогообложении, а также с просьбами о разъяснении бухучета, законодательства. Большинство обращений в Министерство строительства и архитектуры Республики Беларусь в 2019 г. касались кредитов и субсидий, льгот, вопросов проектирования и соблюдения требований технических нормативных правовых актов, архитектуры и градостроительства, жилищного строительства, в том числе индивидуального, реконструкции, государственной поддержки при строительстве (реконструкции) или приобретении жилых помещений.

При использовании электронных обращений в Республике Беларусь, несмотря на их достоин-

¹⁷Министерство строительства и архитектуры Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: http://mas.gov.by/ru/news_ru/view/itogi-2019-kolichestvo-obraschenij-v-minstrojarxitektury-neznachitelno-snizilos-1173/ (дата обращения: 26.02.2020).

¹⁸Минский городской исполнительный комитет [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mgikminsk.gov.by> (дата обращения: 26.02.2020).

¹⁹Комитет государственного контроля Республики Беларусь [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kgk.gov.by/ru/kommentarii-ru/view/analiz-raboty-s-obraschenijami-grazhdan-v-komitet-goskontrolja-za-9-mesjatsev-2019-goda-110199/>(дата обращения: 26.02.2020).

ства по сравнению с традиционными формами, имеют место те же проблемы, что и в Российской Федерации (они были рассмотрены выше). Кроме того, возрастающая популярность электронных обращений в Республике Беларусь требует особого внимания к совершенствованию процедуры их направления и рассмотрения, так как на данный момент ни в законодательстве, ни на практике не нашли отражения все возможности информационных технологий.

В первую очередь полагаем, что существование двух форм для направления электронных обращений уже является неактуальным. Использование специальной рубрики на сайте государственного органа (должностного лица) обладает рядом преимуществ как для заявителя, так и для адресата обращения. Использование специальной рубрики заявителем исключает возможные ошибки при указании необходимых реквизитов, поскольку без заполнения соответствующих разделов формы обращение не будет отправлено. Использование электронного обращения позволяет также экономить время, так как адресат получает его незамедлительно. Государственные органы заинтересованы в использовании специальной формы, поскольку это упрощает процесс сбора обращений. Интеграция соответствующей рубрики в систему электронного документооборота государственных органов позволит упростить процедуру регистрации полученного обращения и направления его ответственному лицу для подготовки ответа по существу.

О преимуществах использования специальной рубрики свидетельствует практика. Так, органы исполнительной власти различного уровня для приема электронных обращений используют только специальную рубрику. Сами формы практически идентичны по содержанию и включают все необходимые реквизиты обращения: фамилию, имя, отчество либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания), изложение сути обращения и адрес электронной почты отправителя. В электронной форме для обращения для граждан, размещенной на официальном сайте Совета Министров Республики Беларусь, необходимо также указать наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение²⁰. Полагаем, что данное поле должно предлагать возможные варианты организаций или должностных лиц, которым обращение может быть направлено с использованием указанной формы. На данный момент граждане могут иметь сложности с заполнением этого поля.

Установление двух способов приема электронных обращений было оправданным на начальном этапе их признания в качестве самостоятельной

формы обращения в государственные органы. Однако в настоящий момент использование почты вызывает все больше сложностей.

Дальнейшим этапом развития порядка исполнения обязанности по рассмотрению обращений может стать признание электронных обращений единственной формой обращения в государственные органы для юридических лиц. Для граждан установление такого правила невозможно, так как это бы повлекло существенное ограничение права на направление обращений. Однако статус юридического лица предполагает наличие у него материальных и организационных возможностей для использования интернета. Отказ от направления письменных обращений юридическими лицами позволит экономить материальные и временные ресурсы, ускорит процедуру их рассмотрения.

Можно предположить, что с введением ID-карт порядок направления электронных обращений изменится, поскольку граждане смогут с помощью данной карты идентифицировать себя в интернете. Это позволит использовать электронную подпись при направлении электронных обращений, что снимет существующие ограничения по их использованию. Например, на данный момент согласно Закону Республики Беларусь № 300-З, если для рассмотрения электронного обращения по существу необходимо указать персональные данные заявителя или иных лиц, за исключением содержащихся в обращении, заявителю предлагается обратиться с устным или письменным обращением. ID-карта даст возможность предоставлять либо подтверждать правильность любых персональных данных.

Еще одним направлением развития практики использования электронных обращений может стать внедрение их новых форм, что согласуется с увеличением практики использования информационно-коммуникационных технологий различными слоями населения Беларуси. Например, полагаем, что в качестве эксперимента допустимо проведение онлайн-приемов граждан, которые по сравнению с личным приемом или письменным обращением имеют ряд преимуществ. С одной стороны, за гражданами сохраняется возможность лично обратиться к должностному лицу и изложить суть обращения, а при необходимости сразу же уточнить какие-либо положения, разъяснить свою позицию. С другой стороны, онлайн-прием имеет достоинства дистанционных способов обращения. Особенно актуальным использование данной формы может быть для жителей удаленных населенных пунктов, а также лиц, не имеющих возможности свободно передвигаться (инвалидов, лиц пожилого возраста, лиц, имеющих малолетних детей и т. п.). При условии возможности под-

²⁰Электронная форма для граждан [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.by/ru/feedbackformc> (дата доступа: 10.02.2020).

ключения через видеосвязь к обсуждению иных должностных лиц может обеспечиваться более полное и оперативное решение проблемных вопросов. К достоинствам данного способа приема обращений можно отнести запись онлайн-приема, что будет дополнительной гарантией обеспечения правопорядка, соблюдения прав заявителей и должностных лиц, рассматривающих обращение. Что касается технической стороны вопроса, то ведение и запись онлайн-приема или видеообращений может быть организована через действующий единый портал электронных услуг (<https://www.portal.gov.by>) либо через официальные сайты государственных органов.

Следует отметить, что и в Российской Федерации, и в Республике Беларусь выработана целостная система работы с обращениями граждан, а возможность использовать электронное обращение

повышает ее эффективность. В то же время не все проблемы, связанные с электронными обращениями, решены. Основное внимание в ближайшей перспективе необходимо уделять вопросу дальнейшего увеличения объема государственных электронных услуг, поскольку повышение уровня информатизации в сфере работы с гражданами и организациями является одним из основополагающих принципов при де бюрократизации государственного аппарата. При этом важно, чтобы использовались все возможности информационных технологий, которые в настоящее время стремительно развиваются.

Полагаем, что поднятые проблемы послужат основанием для дальнейшего совершенствования законодательства в сфере направления и рассмотрения электронных обращений, как в Российской Федерации, так и в Республике Беларусь.

Библиографические ссылки

1. Василевич ГА. *Конституция Республики Беларусь: научно-практический комментарий*. Минск: ГИУСТ БГУ; 2005. 487 с.
2. Зубарев СМ, Сабаяева СВ. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля. *Административное право и процесс*. 2019;5:12–17.
3. Андреев МА, Кукарина ЮМ. Организация работы с электронными обращениями граждан на современном этапе. *Делопроизводство*. 2019;4:33–40.
4. Степкин СП. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения. *Российский юридический журнал*. 2019;1:54–59.

References

1. Vasilevich GA. *Konstitutsiya Respubliki Belarus': nauchno-prakticheskii kommentarii* [Constitution of the Republic of Belarus: scientific-practice commentary]. Minsk: State Institute of Management of Social Technologies, Belarusian State University; 2005. 487 p. Russian.
2. Zubarev SM, Sabaeva SV. Electronic addresses of citizens in the public control system. *Administrative law and process*. 2019;5:12–17. Russian.
3. Andreev MA, Kukarina YuM. [Organization of work with electronic appeals of citizens at the present stage]. *Deloproizvodstvo*. 2019;4:33–40. Russian.
4. Stepkin SP. [Problems of abuse of law in the implementation of the right of citizens to appeal]. *Rossiiskii juridicheskii zhurnal*. 2019;1:54–59. Russian.

Статья поступила в редколлегию 02.03.2020.
Received by editorial board 02.03.2020.