

11. Проект «Зеленая карта Беларуси» занял первое место в конкурсе на соискание наград ООН [Электронный ресурс] / Белорусское телеграфное агентство. – Режим доступа: <https://www.belta.by/special/society/view/proekt-zelenaja-karta-belarusi-zanzjal-pervoe-mesto-v-konkurse-na-soiskanie-nagrada-oon-252474-2017/>. — Дата доступа: 09.08.2019.

12. Тихомиров, Ю.А. Централизация и децентрализация: динамика соотношения / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – № 2. – М.: НОРМА, 2007. – С. 99-105.

Масловская Татьяна Станиславовна
ПРАКТИКА ПОДАЧИ ЭЛЕКТРОННЫХ ОБРАЩЕНИЙ В ОРГАНЫ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ И
ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Доцент кафедры конституционного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, г. Минск,
Республика Беларусь, constlaw.bsu@tut.by

Информационно-коммуникационное взаимодействие между гражданами и органами власти проявляется в возможности обратной связи с населением, которая реализуется, в том числе, посредством электронных обращений. Направляя обращения в государственный орган (в зарубежных странах обращения чаще именуются петициями), гражданин осуществляет активные действия, заключающиеся в выражении своего мнения, выдвижения определенной инициативы. Практика зарубежных стран наглядно демонстрирует, что петиции главным образом направляются в органы исполнительной и законодательной власти с целью повлиять на осуществление проводимой ими политики. В рамках проводимого анализа следует обратить внимание на несколько аспектов.

1. Термин «электронное обращение», как правило, не используется в зарубежном законодательстве, чаще законодатель оперирует общим термином «обращение» (петиция), иногда уточняя формы подачи обращений, в том числе электронные. Белорусская правовая доктрина относит право на обращение к числу политических прав граждан. Вместе с тем, представляется, что право на обращение имеет более сложную правовую природу, не является в полной мере субъективным политическим правом, а обладает чертами права, интегрирующего в себя личные, политические, социальные аспекты.

Субъектами права на обращение, в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г., выступают физические лица (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства) и юридические лица. Отметим, что в

зарубежных странах зачастую данное право могут реализовывать только граждане государства (Люксембург). В Республике Беларусь возможна подача индивидуальных и коллективных обращений, по содержанию это могут быть жалобы, заявления и предложения.

В зарубежной практике обращения (петиции) различают в зависимости от того, какой интерес лежит в их основе – индивидуальный или общий. Соответственно возможна подача личных и публичных, то есть затрагивающих общий интерес, петиций. На основе анализа указанного белорусского Закона, полагаем, что предложения возможно отнести к обращениям, носящим «публичный» характер, поскольку они затрагивают общий интерес, а заявления и жалобы – к обращениям индивидуального, личного характера.

2. Белорусским законодательством предусмотрен единый порядок подачи электронных обращений в различные государственные органы. В отношении палат Национального собрания Республики Беларусь, отметим, что в соответствии с Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц» электронные обращения размещаются гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями, в специальной рубрике на официальном сайте Палаты представителей в глобальной компьютерной сети Интернет (www.house.gov.by) и на официальном сайте Совета Республики в глобальной компьютерной сети Интернет (<http://www.sovrep.gov.by>). Отметим, что для обеих палат Парламента характерно использование двух специальных рубрик на официальных сайтах – отдельно форма электронного обращения для граждан и отдельно – для юридических лиц, а также краткой информации, относящейся к подаче и отзыву электронных обращений. Отличием выступает размещение на официальном сайте Палаты представителей отдельной рубрики, посвященной подаче инициативных обращений, которые рассматриваются в соответствии с Законом Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве» 2014 г. Однако инициативные обращения, согласно размещенной информации, могут подаваться в письменной форме или в электронной форме по указанному электронному адресу.

В целях унификации подходов в отношении инициативных обращений граждан, направляемых в палаты белорусского Парламента, представляется целесообразным введение отдельной рубрики на официальных сайтах Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь с возможностью подачи электронных инициативных обращений с

использованием специальной электронной формы.

3. В отношении статистических данных, относящихся к подаче обращений в палаты Национального собрания Республики Беларусь отметим, что на соответствующих сайтах размещены только некоторые конкретные вопросы и ответы на обращения, в тоже время *на сайтах не содержится общей информации о количестве поступивших обращений в течение года и их характере, что выступает, на наш взгляд, недостатком, не в полной мере отражает принцип гласности как один из принципов деятельности Национального собрания*, закрепленный в статье 2 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» 2008 г. Более того, с целью развития указанного принципа, учитывая позитивный зарубежный опыт, представляется возможным размещать, в том числе данную информацию, в Открытых данных палат Национального собрания Республики Беларусь (Opendata), которые могут быть размещены на отдельных сайтах (например, подобный сайт – Opendata – Национального собрания Франции функционирует с июня 2015 г. и содержит открытую для общественности информацию о депутатах, законодательной и иной деятельности нижней палаты Парламента Франции).

Вместе с тем, в отношении Палаты представителей информацию о поступивших обращениях можно найти в Информационно-аналитическом бюллетене Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (публикуется по результатам прошедшей сессии). Так, во втором полугодии 2018 года в Палату представителей с предложениями, заявлениями и жалобами обратились 823 гражданина, в том числе письменно – 739, устно – 84. Таким образом, *статистика в отношении электронных обращений отдельно не ведется.*

Непосредственно в постоянных комиссиях Палаты представителей было рассмотрено 562 обращения, из них письменных – 518, устных – 44. Отделом по работе с обращениями граждан и юридических лиц Секретариата Палаты представителей рассмотрено 261 обращение: письменных – 221, устных – 40. По поручениям руководства Палаты представителей рассмотрено 57 письменных обращений. Обращения граждан поступали из всех областей республики и г. Минска. Наибольшее их количество приходится на г. Минск (396), Витебскую (91), Брестскую (84) и Минскую (71) области. Из-за пределов Республики Беларусь поступило 14 обращений. Больше всего обращений граждан поступило по вопросам предложений об изменении законодательства – 241, о толковании и разъяснении законов Республики Беларусь – 77, обеспечения законности и охраны правопорядка – 54, работы жилищно-

коммунального хозяйства – 43. Зв указанный период с инициативными обращениями о внесении в Конституционный Суд Республики Беларусь предложений о проверке конституционности нормативных правовых актов обратилось 12 граждан (однако ни одно из них не было передано в Конституционный Суд Республики Беларусь) [1].

Обращения граждан, содержащие предложения и замечания, касающиеся законотворческой деятельности, совершенствования действующего законодательства, были направлены в постоянные комиссии Палаты представителей для возможного использования их при обсуждении и доработке проектов законов, подготовке материалов для рассмотрения на пятой сессии Палаты представителей шестого созыва. Значительная часть обращений направлена для рассмотрения по существу в государственные органы и должностным лицам, в компетенцию которых входило разрешение поставленных в них вопросов. В частности, они касались внесения изменений и дополнений в Законы «Об обращении с животными», «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О защите прав потребителей», «О пенсионном обеспечении», «О ветеранах», «Об охране окружающей среды», «О средствах массовой информации», «О прокуратуре», «Об обращениях граждан и юридических лиц», «Об экономической несостоятельности (банкротстве)», «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам правового регулирования жилищных отношений», «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» и др. [1].

Таким образом, на основе анализа поданных во втором полугодии 2018 года в Палату представителей Национального собрания обращений, можно сделать вывод, что большинство из них носили «публичный» характер, касались предложений по совершенствованию действующего законодательства.

4. Анализ зарубежного опыта подачи обращений в государственные органы показал следующее. Во Франции в рамках упрощения отношений между администрацией и гражданами был издан ординанс от 6 ноября 2014 года и декрет о его применении, которые предусматривают условия осуществления права пользователей обратиться в администрацию электронным способом, а также условия обработки этих запросов. Эти меры действуют для государства и его государственных учреждений с 7 ноября 2015 года.

Так, любой пользователь, как только он себя идентифицирует, мо-

жет отправить в государственный орган, например, Министерство юстиции Франции электронным способом запрос, заявление, документ или информацию. Электронное обращение дает право администрации отвечать пользователю также в электронном виде, если последний явно не отказался от этого. В электронном обращении следует указать свою фамилию, имя, почтовый адрес и адрес электронной почты, если не предусмотрено другое средство электронной идентификации. Предусмотрены случаи, когда не используется электронный способ направления обращения: по мотивам общественного порядка, обороны и безопасности, по причинам эффективного управления, когда необходимо личное присутствие лица. Отметим, что органы исполнительной власти сами устанавливают подобные ограничения (существует перечень таких ограничений).

В зависимости от рассматриваемой услуги, электронное обращение осуществляется посредством одного из следующих способов: 1) специфический телесервис; 2) форма обратной связи; 3) адрес электронной почты (функциональный почтовый ящик) [2]. Возможно, потребуется приложить оцифрованные подтверждающие документы к посланному онлайн-заявлению. По общему правилу после направления электронного обращения соответствующая администрация в 10-дневный срок направляет электронное подтверждение его получения. Причем в подтверждении указывается дата получения электронного обращения, а также отдел, ответственный за его рассмотрение с указанием его почтового или электронного адреса и номера телефона. Однако могут действовать и специальные нормы. Например, Министерство юстиции Франции подтверждает получение обращение в 7-дневный срок с момента его направления. Общий максимальный срок рассмотрения обращения составляет 2 месяца, что представляется достаточно длительным.

Таким образом, рассмотренный порядок подачи электронных обращений в органы исполнительной власти во Франции касается в большей степени индивидуальных обращений и характеризуется, с одной стороны, простотой, а с другой – затягиванием принятия решения по конкретному вопросу.

Интересен опыт направления петиций в органы законодательной власти. Так, на сайте Палаты депутатов (Парламента) Люксембурга есть ссылка на использование такой формы как петиция, причем возможна подача обычных и публичных петиций.

Публичная петиция дает возможность разместить предложение, которое удовлетворяет критериям приемлемости (решение об этом при-

нимается Комитетом по петициям и Конференцией председателей), на сайте Палаты депутатов для сбора подписей в течение 6 недель (42 дней). Параллельно открывается дискуссионный форум для обсуждения этой петиции. После того, как публичная петиция соберет 4500 подписей, организуется общественное обсуждение внутри Комитета по петициям и заинтересованной отраслевой комиссии в присутствии максимум шести просителей и компетентного Министра. Оно транслируется по парламентскому телеканалу. Данное собрание открыто для публики.

Для того, чтобы внести публичную петицию, необходимо достичь 15 летнего возраста и быть внесенным в Национальный реестр физических лиц, т.е. иметь регистрационный номер. Парламентская администрация оставляет за собой право проверять достоверность этих данных как для инициатора петиции, так и подписавших ее лиц. Данные, предоставленные подписавшими, сохраняются на машинном носителе до закрытия административной процедуры.

Публичная петиция должна соответствовать следующим критериям: иметь общий интерес (индивидуальные интересы исключаются), соблюдать этические принципы, поступить через форму на веб-сайте Палаты депутатов. Публичная петиция, поданная через сайт Парламента, не может быть повторно внесена заново в течение года после ее размещения. Если в поддержку публичной петиции было собрано менее 4500 подписей, она рассматривается, при условии согласия петиционера, в течение одного месяца Комитетом по петициям в качестве обычной петиции, который направляет петиционеру ответ. Комитет по петициям может, в частности, запросить позицию по делу у компетентного министра, передать петицию в парламентский комитет, занимающийся аналогичным делом, заслушать петиционеров на одном из своих заседаний, пригласить представителя любого государственного органа или эксперта, которых касается петиция, или совершать выезды на места в рамках петиции. Заявитель по почте информируется о работе Комиссии по петициям. Как показывает практика, некоторые публичные петиции приводят к законодательным инициативам.

Отметим, что петиций, размещенных на сайте Палаты депутатов Люксембурга по состоянию на 27 апреля 2019 года, – публичных и обычных – насчитывается 1276. Так, за период с 30.10.2018 г. по 09.07.2019 г. было зарегистрировано 189 петиций, из них: публичных – 180 (из которых 130 были признаны приемлемыми), обычных – 9 (из них 8 были признаны приемлемыми). Только 5 публичных петиций превысили порог в 4500 подписей и были подвергнуты публичному обсуждению [3]. Таким образом, количество публичных петиций, размещае-

мых на сайте Парламента Люксембурга, в несколько раз превышает число обычных петиций.

С момента введения возможности подачи электронной публичной петиции на сайте Палаты депутатов Люксембурга в марте 2014 г. по состоянию на июль 2019 г. основными темами, затрагиваемыми в них, являются: мобильность (движение, общественный транспорт, безопасность в общественном транспорте); условия труда (выходные, проблема жары на рабочем месте); здоровье (признание альтернативных лекарств и др.); окружающая среда и климат; общество и семья (отпуск по семейным обстоятельствам, налоги).

5. Введение возможности реализовать право на обращение с использованием информационно-коммуникационных технологий, в частности, посредством электронной почты или специально созданной на сайте государственного органа рубрики, имеет ряд достоинств, среди которых быстрота, простота, эффективность. Вместе с тем, доступность такой формы в современный период развития вызывает определенные сомнения, поскольку часть населения страны может не иметь доступа к сети Интернет или не умеет пользоваться компьютером.

Следует отметить, что электронные обращения расширяют возможности граждан, однако успех использования электронных форм обращений граждан будет также зависеть от возможностей и желания государства расширять применение информационно-коммуникационных технологий в сфере взаимодействия между гражданами и органами власти. Необходимо также учитывать, что уровни демократического, экономического и технологического развития очень различны в разных регионах мира. Вместе с тем, использование электронных форм обращений власти не должно противоречить фундаментальному принципу равенства, то есть необходимо сохранять возможность для граждан использовать наряду с электронными технологиями и традиционные формы обращений.

Подводя итог, отметим, что требования, предъявляемые к электронным обращениям в Республике Беларусь и зарубежных странах, практически одинаковые. Однако в Люксембурге публичные петиции могут быть поданы в Палату депутатов только в электронной форме, в отличие от обычных петиций. В отношении практики обращений в Беларуси и зарубежных странах также заметим общую тенденцию – превалирование «публичных» обращений (петиций), имеющих общий интерес. Публичная петиция уменьшает дистанцию между гражданами и властью, выступает формой участия граждан в осуществлении публичной власти, поскольку граждане определенным образом воздействуют

на обсуждение важнейших поднятых ими вопросов, осуществление права законодательной инициативы. Положительно следует оценить наличие в Парламенте Люксембурга специальной комиссии по публичным петициям, которая работает в интересах гражданина и не только оценивает содержание поданных и поддержанных необходимым количеством граждан петиций, но и проводит обсуждения по отдельным из них, привлекая к обсуждению как депутатов, самого петиционера, так и компетентного министра.

На основе проведенного анализа, представляется возможным устранение указанных выше недостатков, а также последовательное расширение использования электронных обращений «публичного» характера в Республике Беларусь. *В частности, целях дальнейшего развития Республики Беларусь как демократического государства представляется возможным введение народной инициативы (на основании подачи коллективных «публичных» обращений) для проведения парламентских слушаний, уточнив механизм реализации в Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь».*

Библиографический список

1. Информация с официального сайта Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.house.gov.by/ru>. – Дата доступа: 26.07.2019.
2. Информация с официального сайта французской администрации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33312>. – Дата доступа: 27.07.2019.
3. Сведения с официального сайта Палаты депутатов Люксембурга [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Petitions/RoleDesPetitions> – Дата доступа: 27.04.2019.

Мочалов Артур Николаевич

ИНТЕРНЕТ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН⁸

Доцент кафедры конституционного права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет», кандидат юридических наук,
г. Екатеринбург, Российская Федерация, artur.mochalov@usla.ru

В большинстве исследований, посвященных правам и свободам человека в сети Интернет, повышенное внимание уделяется особенностям реализации и защиты личных и политических прав, таких, как свобода

⁸ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16204.