

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ О РАССМОТРЕНИИ ЭЛЕКТРОННЫХ ОБРАЩЕНИЙ

Т.П. Пестова

*доцент кафедры правоохранительной деятельности
и национальной безопасности
ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет»,
кандидат юридических наук, доцент*

Эффективность различных публичных институтов в системе государственного и муниципального управления зависит от наличия и интенсивности обратной связи государства с обществом. Обращение как раз-таки и выступает средством такой связи граждан и их объединений с различными структурами органов власти и управления, государственными (муниципальными) учреждениями и различными организациями, реализующими публично значимые функции.

Современные информационные технологии позволяют сделать обращение более мобильным средством обратной связи государства с обществом. Применение информационных технологий при обращении в органы власти и управления является одной из составляющих проекта «Электронное правительство». По данным ООН, которая начиная с 2001 года проводит исследования электронного правительства, «наблюдается положительная тенденция к повышению уровня развития электронного правительства» [1]. Так, в 2018 году ООН дала оценку «очень высокий» 40 странам, включая Беларусь, Казахстан, Российскую Федерацию и пр.

«Высокий показатель» развития электронного правительства в целом должен говорить и об увеличении количества обращений, подаваемых с помощью различных информационных технологий (электронных обращений), а, следовательно, о повышении уровня информатизации в стране, компьютерной грамотности граждан, безопасности Интернета, о доверии к публичным органам власти и их должностным лицам и пр. Так, например, в 2019 году количество обращений в форме электронного документа, направленных Президенту РФ составило 64,6 % [2], количество обращений в форме электронного документа, направленных Правительству РФ составило 76,2 % [3].

Но, при очевидной востребованности электронных обращений, глобальной проблемой является отсутствие должного административно-правового регулирования правоотношений в производстве по делам о рассмотрении таких обращений, которые заключаются, прежде всего, в наличии так называемых последующих пробелов.

Во-первых, в нормативных правовых актах не всегда правотворческий субъект закрепляет содержание нормы-дефиниции, которая бы установила легальное определение понятия «электронное обращение», тогда как именно

нормы-дефиниции «усиливают нормативные свойства права теми или иными оттенками и придают праву как целостности композиционную завершенность, полноту» [4, с. 114]. Кроме того, как в доктрине, так в правотворчестве отсутствует единый подход относительно применения термина, которым бы было обозначено название обращений, подаваемых с помощью различных информационных технологий («обращение в форме электронного документа», «электронное обращение», «интернет-обращения» и т.д.).

В Российской Федерации правоотношения, связанные с реализацией права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления регулируются Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ) (ред. от 08.01.2019). Основные термины, используемые в Законе № 59-ФЗ, закреплены в ст. 4, в которую, как мы полагаем, и следует внести дополнения и использовать для Закона № 59-ФЗ в качестве одного из основных терминов «электронное обращение». Так, в Законе Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (ред. от 17.07.2020) в ст. 1 закрепляется содержание нормы-дефиниции, где электронное обращение понимается как «обращение заявителя, поступившее на адрес электронной почты организации либо размещенное в специальной рубрике на официальном сайте организации в глобальной компьютерной сети Интернет» (абз. 7 ч. 1 ст.1).

Закон № 59-ФЗ только причисляет электронное обращение, как и письменное обращение, и устное обращение, к формам обращений (п. 1 ч. 1 ст. 4). В то же время ученые-административисты высказываются о необходимости унифицировать терминологию, обозначающую виды письменных обращений» [5, с. 1347], а результатами такой унификации должны стать дополнения в ст. 4 Закон № 59-ФЗ, включающие нормы-дефиниции, закрепляющие содержание понятий «электронное обращение», а также «рукописное обращение», «машинописное обращение», «факсимильное обращение».

Во-вторых, способы подачи электронного обращения на уровне законодательных актов не закрепляются, но применяются на практике. Заявители направляют свои электронные обращения посредством электронной почты, сервиса «Электронная приемная» (интернет-приемная) официального сайта органа власти в сети Интернет, специализированных государственных интернет-порталов (например, официальный интернет-портал государственных услуг, «Бизнес-навигатор МСП», «ЗаБизнес.рф» и т.д.), специальных официальных приложений для смартфонов, которые возможно скачать на официальном сайте соответствующего органа власти и управления (например, «Мобильное приложение МВД России», «Официальное приложение от Федеральной службы судебных приставов России» и пр.), специальных электронных терминалов, путем предоставления адресату обращения, текста

обращения, записанного на съемный носитель информации (флеш-карту, CD, DVD).

Некоторые из указанных способов подачи электронного обращения предусмотрены подзаконными нормативными правовыми актами. Так, например, создание и функционирование сайтов федеральных органов исполнительной власти отвечает положениям постановления Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Посредством ведомственных актов устанавливаются способы подачи обращений, которые в последующем, принимаются к рассмотрению соответствующим адресатом обращения. Так, Приказом МВД России от 12.09.2013 № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» в перечне способов подачи обращений предусмотрено и направление обращения посредством официальных сайтов. Способы подачи такого обращения как заявления о предоставлении государственной услуги подразделениями МВД России, так и другими уполномоченными в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг органами власти и управления, устанавливается соответствующими Административными регламентами предоставления государственных (муниципальных) услуг. Так, согласно Административного регламента МВД России предоставление государственной услуги по регистрации транспортных средств (утв. Приказом МВД России от 21.12.2019 № 950) «основанием для начала административной процедуры является обращение заявителя в регистрационное подразделение с заявлением и документами, предусмотренными п. 27 Административного регламента, или получение заявления о предоставлении государственной услуги с помощью ЕПГУ с приложением документов в электронной форме» (п. 63).

Мы полагаем, что упорядочить отношения в рассматриваемой сфере следует все-таки путем законодательного закрепления способов подачи электронного обращения, с установлением, так называемой меры усмотрения. То есть перечень способов подачи электронного обращения устанавливает законодатель, а органы государственной власти и органы местного самоуправления по своему усмотрению, в пределах предоставленных им полномочий, применяют законодательные нормы относительно того или иного способа подачи электронного обращения.

В-третьих, на законодательном уровне следует регламентировать требования к электронному обращению, в том числе требования относительно обязательного использования электронной подписи заявителя, а так же процедуры первой стадии производства по делу о рассмотрении электронного обращения – стадии возбуждения производства по делу, в том числе, процедуры регистрации электронного обращения, процедуры принятия обращения к рассмотрению. При этом, необходимо пересмотреть сроки

регистрации электронного обращения, сроки «перенаправления» электронного обращения адресату, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов, сроки направления электронного обращения нескольким адресатам, когда решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции сразу нескольких государственных органов и (или) органов местного самоуправления. При этом изменение сроков должно произойти в сторону их сокращения, обеспечивая и оправдывая тем самым принцип мобильности электронного обращения.

Дальнейшая детализация этапов стадии возбуждения производства по рассмотрению электронного обращения, а также всей системы регулирования отношений по организации рассмотрения электронных обращений должна быть регламентирована подзаконными нормативными правовыми актами с учетом специфики деятельности соответствующих органов власти и управления, используемых ими способов приема электронных обращений, а также соблюдения требований информационной безопасности.

Полагаем, что от решения обозначенных в настоящем исследовании проблем зависит качество административно-правового регулирования правоотношений в производстве по делам о рассмотрении электронных обращений, а, следовательно, и качество реализации института обращений граждан и их объединений как важного компонента правовой системы современного государства.

Библиографический список

1. Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества. – Режим доступа: URL: <https://publicadministration.un.org/>. Дата доступа: 01.11.2020.

2. Информационно-статистический обзор рассмотренных в 2019 году обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации, а также результатов рассмотрения и принятых мер. – Режим доступа: URL: <http://letters.kremlin.ru/>. – Дата доступа: 06.11.2020.

3. Об обращениях граждан, поступивших в Правительство Российской Федерации в декабре 2019 года. – Режим доступа: URL: <http://services.government.ru/>. Дата доступа: 06.11.2020.

4. Горшенев, В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. –1978. – № 3. – С. 113–118.

5. Савоськин, А.В. Система обращений в соответствии с объективной стороной волеизъявления граждан РФ (подсистемы устных, письменных и конклюдентных обращений) // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 7 (44). – С.1346–1350.