КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО В СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

НОВЕЛЛЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИЯХ В СТРАНАХ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

САВОСЬКИН Александр Владимирович, советник судьи Уставного суда Свердловской области, кандидат юридических наук, доцент

620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Пушкина, 19

E-mail: savoskinav@yandex.ru

Предметом настоящего исследования стали изменения за последние пять лет в законах стран Содружества Независимых Государств об обращениях граждан. Наиболее подробному анализу подверглись нормы, наделившие юридические лица конституционным правом на обращение; нормы об электронных обращениях; нормы о новых (нетрадиционных) обращениях, возникших в последние годы в сети Интернет. По результатам анализа сделаны следующие основные выводы: 1) в последние годы законы об обращениях претерпели существенные изменения, а законы трех стран СНГ полностью изложены в новой редакции; 2) наибольшее количество новелл содержат законодательства России, Казахстана, Белоруссии и Украины, при этом для России характерно преимущественно подзаконное регулирование новых видов обращений; 3) почти все страны СНГ признают электронные обращения, однако их развернутая правовая регламентация отсутствует; 4) электронная цифровая подпись является обязательной для электронных обращений в пяти странах СНГ; 5) в странах СНГ появились принципиально новые виды обращений, предполагающие сбор голосов в их поддержку посредством сети Интернет, а также оценку деятельности органов власти. Такие обращения не могут быть поданы иначе как посредством официальных сайтов в сети Интернет, являются наименее изученными в юридической теории, а их место в системе конституционного права на обращение не определено.

Ключевые слова: обращение, обращение гражданина, обращение организации, обращение юридического лица, право на обращение, конституционное право, законодательство об обращениях, электронное обращение, электронная цифровая подпись.

LEGISLATION NOVELS ON APPEALS IN THE COMMUNITY OF INDEPENDENT STATES

A. V. SAVOSKIN, judge's advisor of the Sverdlovsk Region Statutory Court, candidate of legal sciences, associate professor
19, Pushkin st., Ekaterinburg, Russia, 620075
E-mail: savoskinav@yandex.ru

The subject of present study is changes in the laws on citizens' appeals in the Community of Independent States in the last 5 years. There is a more detailed analyses of rules that's provided legal entities with constitutional right to appeal; rules on electronic appeals; rules on new (non-traditional) appeals arising in the Internet. Subsequent to the results of the analysis the following points are main conclusions: 1) in recent years, three CIS countries' laws on appeals fully set forth in a new wording, and the rest laws have changed significantly; 2) legislations of Russia, Kazakhstan, Belarus and Ukraine contain most of the novels, while for Russian legislation it is typical to establish new forms of appeals into subordinate regulation; 3) almost all CIS countries recognize electronic appeals, but their detailed legal regulation is absent; 4) an electronic digital signature is mandatory for electronic appeals in five countries of the CIS; 5) fundamentally new types of appeals that involve the collection of votes by Internet and estimate activity of authorities have emerged in the CIS countries. Such appeals can be submitted only by means of official sites in the Internet and are the least understood in legal theory, while their place in the system of the constitutional right to appeal is not defined.

Keywords: appeal, citizens' appeals, organizations' appeals, entities' appeals, right to appeal, constitutional law, legislation on appeals, electronic appeal, digital signature.

DOI: 10.12737/21819

Правовые системы стран Содружества Независимых Государств (СНГ) наиболее близки, так как самостоятельно развиваются относительно недавно. Соответственно, анализ аналогичных правовых институтов в странах СНГ позволяет не только установить общие тенденции правового регулирования той или иной сферы общественных отношений, но и спрогнозировать ее развитие.

Право на обращение представлено в конституциях всех стран СНГ, при этом в каждой стране приняты специальные законы, направленные на его реализацию. Даже беглый анализ указанных законов позволяет утверждать, что они многое заимствовали из Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Вместе с тем показательно, что в последние годы в трех из одиннадцати¹ стран СНГ приняты полностью новые редакции законов об обращениях, а законы других государств (пожалуй, за исключением Армении) претерпели существенные изменения.

Наглядно видно, что Россия свой закон об обращениях приняла в числе последних в СНГ (в 2006 г.). Позже аналогичные законы приняли только Казахстан и Киргизия (в 2007 г.). Поэтому говорить о приоритете России в разработке вопросов рассмотрения обращений граждан не приходится, хотя, безусловно, взаимное влияние просматривается отчетливо.

Так какие же новеллы в конституционном праве на обращение демонстрирует законодательство стран СНГ? Во-первых, включение организаций в число субъектов права на обращение. Во-вторых, появление и дополнительная регламентация электронных обращений. В-третьих, появление новых видов обращений, в принципе неизвестных советскому законодательству и практике. Рассмотрим каждую из новелл подробнее.

1. В Российской Федерации включение юридических лиц в число заявителей произошло исключительно под давлением Конституционного Суда РФ, который в 2012 г. признал не соответствующими Конституции РФ ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»².

Разрешив дело, Конституционный Суд подтвердил право юридических лиц на обращение, наравне с гражданами и в п. 3 резолютивной части своего поста-

новления обязал федерального законодателя «урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления».

Видимо опасаясь искажения своей правовой позиции, Конституционный Суд максимально детализировал свое решение, указав как юридических лиц, так и объединения граждан. Однако вместо того, чтобы комплексно переработать Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», российский законодатель ограничился прямым включением в его ст. 1 и 2 отдельных фраз из постановления Конституционного Суда без их увязки с остальными нормами. В итоге правом на обращение в России оказались наделены «объединения граждан, в том числе юридические лица», т. е. при буквальном толковании — не все юридические лица, а только являющиеся формой объединений граждан. Никакой специфики организаций как субъектов права на обращение законодатель не предусмотрел, что породило ряд проблем как теоретического, так и практического характера³. Например, отсутствие в федеральном законе требований к реквизитам обращения юридического лица лишает орган власти (адресата) права требовать подтверждения полномочий представителя юридического лица.

Принципиально по-иному к вопросу наделения юридических лиц правом на обращение подошли законодатели Белоруссии, Казахстана, Узбекистана и Azerbaijan. Первые три страны даже изменили названия своих законов, включив в них указания на юридических лиц. Концептуально перерабатывая законодательство об обращениях, законодатели этих стран выделили правовую категорию «заявитель», которая охватывает граждан и юридических лиц (а также индивидуальных предпринимателей в Белоруссии⁴). При этом законодательно установлены требования как к письменным обращениям юридических лиц, так и к личному приему их представителей. Например, в Законе Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» указано, что в письменном обращении юридического лица указывается его наименование, почтовый адрес, бизнес-идентификационный номер, и оно должно быть подписано представителем юридического лица (п. 2 ст. 6). Согласно Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц», личный прием представителей юридических лиц проводится при условии предъяв-

¹ В статье под общим количеством стран СНГ понимаются девять членов СНГ, один ассоциированный член СНГ — Туркменистан и один участник СНГ — Украина.

² См. постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области».

³ См.: Мещерягина В. А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 891—897.

⁴ Статья 3 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц».

ления последними документов, подтверждающих их полномочия в качестве представителя юридического лица (п. 1 ст. 6). Письменное обращение от имени юридического лица должно быть подписано его руководителем или иным лицом, уполномоченным в установленном порядке подписывать обращения, а также заверено печатью организации⁵. Аналогичные требования к юридическим лицам как заявителям с особым статусом встречаются и в законах иных участников СНГ.

Думается, что России следует учесть зарубежный опыт и более подробно урегулировать статус организаций — как субъектов конституционного права на обращение.

2. Законы почти всех стран СНГ предусматривают электронные обращения. Исключения составляют только Туркменистан и Армения, акты которых по сей день игнорируют электронный способ подачи обращений. Возможность отправки обращений посредством сети Интернет (без какой-либо конкретизации) была предусмотрена в России сразу при принятии Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ч. 3 ст. 7). В отличие от аналогичных законов стран СНГ в России до настоящего времени отсутствует отдельная статья, посвященная электронным обращениям, равно как и указание на конкретные способы их подачи (например, узаконенные в Азербайджане⁶, Белоруссии⁷ и др.).

На минимальном уровне особенности электронных обращений были урегулированы Россией только в 2010 г.⁸ В частности, был определен укороченный (по сравнению с обычными письменными обращениями) перечень реквизитов электронного обращения: фамилия, имя и отчество заявителя (последнее — при наличии), адрес электронной почты (если ответ должен быть направлен в форме электронного документа) или почтовый адрес (если ответ должен быть направлен в письменной форме). В этот перечень не вошли дата и подпись. И если с отсутствием даты в электронном обращении следует согласиться (она появляется автоматически при его получении), то отсутствие подписи представляется спорным.

Во-первых, по общему правилу отсутствие подписи лишает документ юридической силы. Во-вторых,

отсутствие подписи усугубляет проблему «фактически» анонимных обращений⁹, т. е. обращений, в которых указаны конкретные фамилия, имя, отчество и адрес заявителя, но такого заявителя не существует на самом деле. Учитывая высокую анонимность виртуальной личности в сети Интернет, это породило проблему злоупотребления правом на обращение со стороны недобросовестных заявителей, которые регистрируют электронный почтовый ящик и отправляют с него обращения под вымышленным именем.

Эти проблемы характерны не только для России, но и для всех стран СНГ (не предусматривающих подписи в качестве реквизита электронного обращения). Например, белорусский законодатель предусмотрел вариант «мягкой» защиты от «фактически» анонимных электронных обращений. Согласно п. 4 ст. 25 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц», если для рассмотрения электронного обращения по существу необходимо указание персональных данных, заявителю предлагается обратиться лично или с традиционным письменным обращением. Приведенная норма, безусловно, минимизирует негативные последствия подготовки ответа на потенциально анонимное электронное обращение (защищая от несанкционированного доступа к персональным данным лица), но не снимает самой проблемы анонимности электронных обращений.

Причина необязательности подписи в электронном обращении (в России и некоторых странах СНГ) автору достоверно не известна. Вместе с тем, если следовать смыслу пояснительной записки к проекту закона¹⁰, отсутствие подписи в электронном обращении направлено на расширение возможностей граждан взаимодействовать с государством посредством сети Интернет. Однако если на начальном этапе такой подход и можно было считать оправданным (граждан нужно было научить), то сегодня он вызывает недоумение. Особенно в последние три года, когда более половины всех обращений на имя Президента РФ являются электронными¹¹ и подавляющее число из них фактически остаются неподписанными.

⁹ См.: Бочкарев И. Е. О праве на обращение в форме электронного документа // Информационное право. 2015. № 4. С. 17—21.

¹⁰ См.: Пояснительная записка к проекту федерального закона № 342098-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций”». URL: [http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=342098-5&02](http://asozd.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=342098-5&02).

¹¹ См.: Информационно-статистические обзоры рассмотренных в 2013, 2014 и 2015 гг. обращений граждан, органи-

⁵ См. абз. 6 п. 3 ст. 12 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц».

⁶ См. ст. 6.8 Закона Азербайджанской Республики от 30 сентября 2015 г. № 1308-IVQ «Об обращении граждан».

⁷ См. ст. 1 и 25 Закона Республики Беларусь «Об обращении граждан и юридических лиц».

⁸ См. Федеральный 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”».

Следует отметить, что Россия не одинока в своем избыточно либеральном подходе к электронным обращениям. В частности, подпись заявителя, в том числе электронная цифровая подпись, не требуется в Украине, Белоруссии и Киргизии: абз. 7 ст. 5 Закона Украины от 2 октября 1996 г. № 394/96-ВР «Об обращениях граждан» прямо указывает на возможность, но необязательность подписи; п. 2 ст. 25 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» и п. 4 ст. 6¹ Закона Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г. № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» (по аналогии с российским законом) не называют подпись в числе обязательных реквизитов электронного обращения.

Диаметрально противоположного подхода придерживаются в пяти странах СНГ: Азербайджане¹², Казахстане¹³, Таджикистане¹⁴, Узбекистане¹⁵, Молдавии¹⁶, где электронная цифровая подпись для электронного обращения является обязательной.

Думается, что период «знакомства» граждан и органов власти с сетью Интернет прошел и наступило время упорядочивания имеющихся отношений. В России и других странах СНГ сложились предпосылки для дополнительной формализации электронного общения личности и государства, а результатом такой формализации должна стать обязательность подписи в качестве реквизита электронного обращения.

3. Что касается новых видов обращений, то они напрямую связаны с возможностями сети Интернет, и здесь основными новаторами в СНГ выступают Россия, Казахстан и Украина.

В России в 2013 г. нормативное закрепление получила российская общественная инициатива — предложение федерального, регионального или местного уровня, размещенное на сайте «Российской общественной инициативы»¹⁷. А в 2015 г. Закон Украины «Об обращениях» был дополнен электронной петицией — особой формой коллективного обращения граж-

дан к Президенту Украины, Верховной Раде Украины, Кабинету министров Украины, органам местного самоуправления.

Особенность этих обращений в том, что они подаются исключительно посредством сети Интернет и подлежат обязательному рассмотрению только при массовой общественной поддержке. Например, в поддержку общественной инициативы федерального уровня в России необходимо в течение одного года набрать 100 тыс. голосов, а для подачи электронной петиции Президенту, Верховной Раде или Кабинету министров Украины — 25 тыс. голосов в течение трех месяцев.

В 2013 г. в России появились отзывы о деятельности органов власти, которые размещаются на сайте «Ваш контроль» или официальных сайтах органов власти в сети Интернет¹⁸. В этот же год аналогичные нормы включены в законодательство Казахстана о государственных услугах¹⁹, а в 2016 г. была определена методика учета таких опросов граждан²⁰.

В 2015 г. Закон Казахстана «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» был дополнен принципиально новым видом обращений — видеообращением и новой разновидностью личного приема — онлайн-приемом по системе видеоконференцсвязи²¹. Единичные примеры использования видеоконференцсвязи для подачи обращений в России имеются, однако нормативного закрепления такая практика еще не получила.

Кроме того, в 2013 г. в Казахстане (как и в России с 2012 г.²²) были установлены особые требования к

заций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации. URL: <http://letters.kremlin.ru>.

¹² См. ст. 6.8 Закона Азербайджанской Республики «Об обращении граждан».

¹³ См. п. 2 ст. 1 Закона Республики Казахстан от 16 апреля 2013 г. № 88-V «О государственных услугах».

¹⁴ См. ст. 22 Закона Республики Таджикистан от 14 декабря 1996 г. № 343 «Об обращениях граждан».

¹⁵ См. ст. 6 Закона Республики Узбекистан от 3 декабря 2014 г. № ЗРУ-378 «Об обращениях физических и юридических лиц».

¹⁶ См. п. 2 ст. 5 Закона Республики Молдова от 19 июля 1994 г. № 190-XIII «О подаче петиций».

¹⁷ См. Указ Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

¹⁸ См. постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

¹⁹ См. ст. 25 Закона Республики Казахстан «О государственных услугах».

²⁰ См. Методику оценки оказания качества государственных услуг, утв. совместным приказом Министерства по делам государственной службы Республики Казахстан и Министерством по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 9 февраля 2016 г.

²¹ См. Закон Республики Казахстан от 24 ноября 2015 г. № 419-V «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации».

²² См. гл. 2¹ Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

жалобе на ненадлежаще оказанные государственные услуги, с возможностью ее отправки через сайт Электронного правительства Казахстана²³. То есть фактически был создан особый (квалифицированный) вид жалобы.

Следует отметить, что в Украине и Казахстане нетрадиционные обращения интегрированы в законы, тогда как в России они предусмотрены подзаконными актами. Думается, практика наших зарубежных соседей более отвечает принципу законности и соответствует высокому значению конституционного права на обращение.

²³ См. ст. 25 Закона Республики Казахстан «О государственных услугах».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Бочкарев И. Е. О праве на обращение в форме электронного документа // Информационное право. 2015. № 4.
- Информационно-статистические обзоры рассмотренных в 2013, 2014 и 2015 гг. обращений граждан, организаций и общественных объединений, адресованных Президенту Российской Федерации. URL: <http://letters.kremlin.ru>.
- Мещерягина В. А. Конституционное право на обращение как элемент поддержания баланса интересов личности, общества и государства // Административное и муниципальное право. 2015. № 9.

Общим для всех новых видов обращения является то, что они выступают новыми формами обратной связи личности и государства именно в сети Интернет. Более того, появились эти обращения только благодаря возможностям сети Интернет. Показательно, что новые обращения стимулируют выражение гражданской позиции и, соответственно, ориентированы на наиболее социально активную часть населения. Однако, как любая «проба пера», указанные новеллы требуют не только дальнейшей апробации, но и всестороннего теоретического осмысления в целях определения места новых видов обращений в общей системе волеизъявлений граждан, а также с позиции создания оптимальной модели рассмотрения и реагирования на них.