

М. А. Козак

старший преподаватель кафедры истории и теории права
Витебский государственный университет имени П.М. Машерова
kozak_m@tut.by

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Учитывая развитие информационного общества и внедрение информационных коммуникативных технологий в деятельность государственных органов, наравне с жалобами, предложениями, заявлениями, как в устной, так и письменной форме, еще одной разновидностью обращений граждан, коллектива граждан, юридических лиц служит закрепленное в законодательстве электронное обращение в органы представительной власти [1;2]. В современных условиях все чаще гражданами используется *электронное или e-обращение*. Электронные обращения являются ответом на внедрение и развитие электронной демократии, которая включает широкий спектр практик, связанных с онлайн-вовлечением общественности в принятие политических решений и формирование общественного мнения. Внедрение информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) осуществляется постепенно во всех сферах жизнедеятельности и, в первую очередь, в государственном управлении, во взаимодействии между органами и гражданами. Такое распространение ИКТ обусловлено высокой эффективностью передачи данных, информации. Для создания основы для функционирования информационного общества необходима как правовая база, так и технологии внедрения онлайн-инструментов в политическом процессе, в который они должны быть встроены [3].

На международном уровне принимается множество документов, оказывающих влияние на внедрение и эффективное использование ИКТ в национальной практике. Так, например, Декларация тысячелетия, Монтеррейский консенсус, Йоханнесбургская декларация. Отдельного внимания заслуживает План выполнения решений по итогам Всемирного саммита по информационному обществу ООН 2003 г. и 2005 г. [4], в которых предусматривается разработка национальных электронных стратегий, создание электронного правительства для взаимодействия государственных органов с гражданским обществом. Политическое взаимодействие в интернете может повысить отзывчивость и обмен информацией с избранными представителями и их избирателями. Однако до сих пор этот потенциал используется недостаточно на практике.

Электронные обращения позволяют упростить порядок подачи обращения, сократить период рассмотрения за счет уменьшения времени, потраченного на пересылку, исключить почтовые расходы. В поддержку электронных обращений можно привести высказывания бывшего Премьер-министра Д.А. Медведева: «Интернет стал значительным каналом получения информации, а для кого-то эксклюзивным каналом. Та политическая сила, которая хочет остаться на политическом небосклоне должна с этим считаться» [5]. Одной из первых стран, где в 1999 г. появился механизм подачи e-петиций в Парламент является Великобритания. Отдельные e-петиции широко известны, например, требование об отклонении законопроекта о введении платы за пользование автомобильными дорогами, поддержали более двух миллионов человек. Вследствие чего Парламент отклонил законопроект, представленный Правительством. Следующая петиция была о требовании выхода из ЕС, хотя Парламент отклонил петицию, но Правительство Великобритании пообещало и провело референдум по этому вопросу, в результате которого Великобритания вышла из Европейского союза [6, с. 9].

Слова бывшего канцлера Германии Г. Шрёдера: «Бегать должны данные, а не граждане» подтверждают то, что информационные технологии Германия применяет активно и уже давно. Так, электронные петиции в Комитет по петициям можно уже было подавать с 2008 г. Данный институт очень развит в работе Бундестага и имеет различные эффективные проявления. Например, граждане и юридические лица могут загрузить открытое обращение на общедоступную платформу для коллективных петиций и в течение 6 недель ее может подписать любой зарегистрированный желающий. Открытые обращения могут обсуждаться на общедоступном форуме. Практика немецких онлайн-петиций показала, что их внедрение не привело к увеличению количества числа обращений [7, с. 15].

В европейских странах имеется правило публичного заслушивания коллективной жалобы или обращения, если ее подписало не менее 50 тыс. человек [7, с. 15]. В Великобритании такой порог установлен на количестве не менее 100 тыс. человек с последующей обязанностью быть рассмотренной на заседании Парламента. В Финляндии электронные петиции, получившие необходимое количество подписей (не менее 50 тыс. человек) автоматически становятся законопроектами, которые Парламент этого государства должен рассмотреть в приоритетном порядке [8]. Например, в соответствии с законодательством США прописаны строгие правила подачи электронной петиции на сайте Администрации Президента. Так, каждое предложение должно набрать 150 подписей, прежде чем стать петицией и появиться в каталоге сайта. У каждой петиции есть всего 30 дней, чтобы собрать как минимум 25 тыс. подписей. Только после этого предложение получает Администрация Президента. Условия достаточно жесткие, поэтому американские е-петиции срабатывают только в случае реальных остросоциальных тем. Электронные петиции нашли апробацию и в других зарубежных государствах (Шотландия, РФ). На их примере были выявлены недостатки (накрутка голосов, предложение незаконных инициатив) и положительные стороны (широкий охват заинтересованной аудитории, минимальные трудо- и денежные затраты) данной возможности.

Белорусское законодательство не делает различий по видам обращений – применяются единые требования. Правовой статус электронных и письменных обращений одинаков. Возможность электронного обращения предусмотрена в белорусском законодательстве и применяется на практике на официальных сайтах Президента Республики Беларусь, палат Национального собрания Республики Беларусь. Из Информационно-аналитического бюллетеня Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь за II полугодие 2020 года (третья внеочередная, четвертая сессии) видно, что за период с июля по декабрь 2020 г. в Палате представителей зарегистрировано 1796 обращений граждан и юридических лиц, из них 842 обращения (46,9%) были получены в электронной форме [9, с.131]. Мы предлагаем, чтобы е-петициями, наравне с письменными обращениями, в Беларуси занималась Палата представителей Национального собрания, а именно Постоянная комиссия по петициям граждан и юридических лиц. В ФРГ е-петициями занимается Бундестаг, в Финляндии – Министерство государственной службы (в течение 6 месяцев и не менее 50 (тыс. подписей)). Е-петиции могут стать активной формой внедрения и приобщения населения в механизм реализации электронного правительства, что будет способствовать массовому участию граждан в процессе принятия решений.

Проведенное исследование сайтов местных органов управления и самоуправления, показало, что отдельных сайтов у Советов депутатов нет. Информация о них находится на сайте соответствующего исполнительного комитета, а следовательно, элек-

тронные обращения оставляются на сайте исполнительных органов. На практике данный способ обращений вызывает несколько вопросов: «Кто должен отвечать на обращение?», «Кто несет ответственность за содержание ответа на обращение и за соблюдение процедурных требований?». Считаем, что отсутствие собственного сайта является препятствием распространения института электронных обращений в работе местных представительных органов, о чем свидетельствуют данные из отчета городского Совета депутатов г. Витебска: 6 обращений в 2019 г. и 8 – в 2020 г., учитывая то, что была объявлена пандемия и ограничены личные приемы граждан.

Для внедрения виртуальных электронных технологий необходима институциональная и организационная реформа и технологическая модернизация, повышение определенного уровня гражданских знаний или навыков со стороны, обращающихся. Актуальным для местных Советов депутатов является вопрос расширения штата сотрудников местного Совета за счет помощника в ИКТ-сфере, т.к. один существующий помощник депутата не сможет справиться со всеми обязанностями.

Для того чтобы взаимодействие проходило более эффективно, необходим единый подход к развитию и функционированию электронной площадки для сбора всех обращений, поступающих в государственные, в том числе, представительные органы (например, «Виртуальная приемная органов власти Республики Беларусь»). Такое нововведение будет способствовать транспарентности работы с обращениями граждан, уменьшению волокиты и формализма в работе государственных органов, так как ответы на обращение автоматически будут доступны всем, если они не будут затрагивать личную информацию, государственные секреты и т.п. Работа в этом направлении уже ведется, так приняты нормативные правовые акты: Указ Президента Республики Беларусь «Об использовании государственными органами и иными государственными организациями телекоммуникационных технологий», Указ Президента Республики Беларусь «Об общегосударственной автоматизированной информационной системе». Во исполнение указов создан и функционирует Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь, который «реализует функции независимого регулятора в сфере информационно-коммуникационных технологий, принимает непосредственное участие в создании и развитии инфраструктуры электронного правительства».

Разновидностью электронного обращения могло бы стать «обращение в форме видеоконференцсвязи», или «видеообращение», или «онлайн-прием». Для Президента можно было бы предусмотреть создание «виртуальной приемной Президента» (на примере Узбекистана, Казахстана). Под видеообращением можно понимать «направленное субъекту, рассматривающему обращение, или должностному лицу индивидуальное или коллективное предложение, заявление, жалоба, запрос или отклик в видеоформате». Онлайн-прием зарубежный законодатель (Кыргызстан) определяет как «действие субъекта, должностного лица по принятию обращения физических и (или) юридических лиц посредством видеоконференцсвязи» [10]. Преимущество таких видов обращений состоит в том, что, с одной стороны, обеспечивается доступ граждан, ограниченных в передвижении или находящихся далеко от места приема граждан депутатами. С другой стороны, не все можно четко изложить на бумаге, а во время онлайн-общения можно уточнить необходимые спорные вопросы. Депутаты, в свою очередь, могут быть «не привязаны» к месту личного приема и могут провести встречу в любом месте, где есть интернет-соединение. Учитывая неблагоприятную эпидемиологическую ситуацию, онлайн-приемы и обращения обеспечат безопасность обеих сторон. Хорошо продуманные процессы электронных консультаций с прозрачной обработкой и оценкой вводимых данных способствуют повышению легитимности представительных органов.

Электронные обращения граждан являются дистанционной формой общения, они не способны выстроить диалоговую площадку между гражданами и избранными представителями, но могут стать «лакмусовой бумажкой» для выявления проблемных тем или вопросов населения. Указанные коммуникационные ресурсы никоим образом не заменят живого взаимодействия во время встреч и личных приемов, а лишь разнообразят и дополняют его. В то же время должно быть предусмотрено множество различных форм и способов взаимодействия населения с представительными органами, ведь от этого зависит эффективность функционирования органов, действенность в решении проблем граждан.

Таким образом, в рамках развития единого информационного пространства («Виртуальная приемная органов власти Республики Беларусь»), развития программы «электронного Правительства», развития системы электронного управления на местах приоритетными направлениями по реализации принципа транспарентности должно стать:

- создание единой информационной электронной системы всех представительных органов, на которой аккумулировались бы все онлайн-обращения и ответы на них для всеобщего ознакомления, которая обеспечила бы единство подхода к процессу обращений во все государственные, в том числе представительные органы, конфиденциальность обращений и хранение информации;

- обязательное ведение собственных сайтов местными Советами депутатов, с едиными стандартами по оформлению, наполняемости интерфейса, ссылок на сторонние ресурсы, периодичностью обязательного обновления информации. Например, в Германии около 80% вопросов, с которыми жители обращаются к властям, решается на уровне местного самоуправления. К такой цифре необходимо стремиться и в Республике Беларусь;

- внедрение личных страниц избранных представителей в социальных сетях, мессенджерах. Такая практика уже применяется в работу депутатов и членов Национального собрания. Необходимо активизировать работу в этом направлении и депутатов местных представительных органов. Такое введение должно быть официальным, контролируемым с точки зрения безопасности от создания фейковых сайтов и страничек. Для этого необходимо введение Единого цифрового реестра всех официальных сайтов государственных органов, в том числе и представительных, о чем неоднократно упоминали в публикациях белорусские ученые [11, с. 37];

- введение возможности открытых коллективных обращений (петиций), с установлением требований к количеству подписавшихся (например, для республиканского уровня – не менее 25 тыс. чел., для области – не менее 5 тыс. человек для районного уровня – не менее 2 тыс. человек) и дальнейшего обязательного рассмотрения на заседании представительного органа соответствующего уровня;

- введение новых форм взаимодействия. Видом электронного обращения может стать так называемая «онлайн-петиция» (обращение в режиме реального времени), «обращение в форме видеоконференцсвязи», или «видеообращение», или «онлайн-прием». Данные виды обращения могут быть использованы в работе всех представительных органов. Для использования данного вида обращения необходимо разместить инструкцию для пользователей на всех сайтах представительных органов (Инструкция нами разработана).

ЛИТЕРАТУРА

1. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 окт. 2007 г., № 498 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 26.12.2019 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
2. Об Общественной палате Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон, 4 апр. 2005 г., № 32-ФЗ : в ред. Федер. закона от 05.12.2017 г. // Консультант Плюс : Россия / ЗАО «Консультант Плюс» (РФ). – М., 2021.
3. Diatta Patrice. Du gouvernement des banlieues à l'émergence des périphéries dans la gouvernance urbaine mondiale? Mises en récits du global et singularités des champs politiques nationaux. Science politique. Université Paris 13 – Sorbonne Paris Cité, 2016. Français. – 584 p.
4. Prospects for e-democracy in Europe Study summary // Gianluca Quaglio, Theodoros Karapiperis Scientific Foresight Unit (STOA) Directorate-General for Parliamentary Research Services European Parliament, Rue Wiertz 60, B-1047 Brussels. Режим доступа: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU\(2018\)603213_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU(2018)603213_EN.pdf).
5. Видеооблог Дмитрия Медведева 31 мая 2010 «Грядёт эпоха возвращения непосредственной демократии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.kremlin.ru. – Дата доступа: 12.01.2021.
6. Plan of Action 12.12.2003. / Geneva. WORLD SUMMIT ON INFORMATION SOCIETY (WSIS) от 16-18.11.2005. // – Режим доступа: <https://translate.google.com/translate?sl=auto&tl=ru&u=https%3A%2F%2Fpublicadministration.un.org%2Fru%2FThemes%2FICT-for-Development%2FWorld-Summit-on-Information-Society>. – Дата доступа: 15.04.2021.
7. Schreiner, H. J. So arbeiten der Deutsche Bundestag: Organisation und Arbeitsweise des Bundes / H. J. Schreiner. – Munchen: NRV, 2009. – 36 с.
8. Grundgesetz fur die Bundesrepublik Deutschland: Textausgabe. – Berlin: Deutscher Bundestag Verwaltung, 2009. – P. 21–23.
9. Количество поступивших обращений [Электронный ресурс]: Информационно-аналитический бюллетень Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь за II полугодие 2020 года (третья внеочередная, четвертая сессии). – Режим доступа: <http://house.gov.by/uploads/folderForLinks/bulleten-2pg-2020-3-4sess.pdf>. – Дата доступа: 20.04.2021.
10. Об утверждении Правил обращения посредством видеоконференцсвязи или видеообращения физических и юридических лиц к руководителям государственных органов и их заместителям: Приказ Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 22 января 2016 года № 50. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 24 февраля 2016 года № 13206). – Режим доступа: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600013206/links>. – Дата доступа: 20.04.2021.
11. Василевич С. Г. Информационные технологии как средство повышения эффективности государственного управления // Проблемы развития информационного права на современном этапе: материалы круглого стола, 21 июня 2018 г., Минск, Беларусь / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права; редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2018. – С.35-40.

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

УЧРЕЖДЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЯ
«ПОЛОЦКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Электронный сборник статей
Международного круглого стола
(Новополоцк, 16 апреля 2021 г.)

Текстовое электронное издание

Новополоцк
Полоцкий государственный университет
2021

Об издании – 1, 2

1 – дополнительный титульный экран – сведения об издании

УДК 342.5
ББК 67.400

Рекомендован к изданию методической комиссией юридического факультета
Полоцкого государственного университета (протокол № 6 от 02.06.2021 г.)

Редакционная коллегия:

И. В. Шахновская
П. В. Соловьев

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА** [Электронный ресурс] : электрон. сб. ст. Междунар. круглого стола, Новополоцк, 16 апреля 2021 г. / Полоц. гос. ун-т ; редкол.: И. В. Шахновская, П. В. Соловьев. – Новополоцк : Полоц. гос. ун-т, 2021. – 1 электрон. опт. диск (CD-R).
ISBN 978-985-531-782-2.

В сборник включены научные статьи профессорско-преподавательского состава юридических факультетов Республики Беларусь, Польши, Российской Федерации и Узбекистана по результатам проведенного международного круглого стола на базе юридического факультета Полоцкого государственного университета (16 апреля 2021 г., Новополоцк).

Издание адресуется научным сотрудникам, преподавателям средних специальных и высших учебных заведений, аспирантам, магистрантам, и иным специалистам в области конституционного права. Ответственность за содержание статей несут авторы.

*Сборник включен в Государственный регистр информационного ресурса.
Регистрационное свидетельство № 3102126804 от 03.11.2021.*

№ госрегистрации 3102126804
ISBN 978-985-531-782-2

© Полоцкий государственный университет, 2021

2 – дополнительный титульный экран – производственно-технические сведения

Для создания текстового электронного издания «Трансформация государственного управления и местного самоуправления в условиях развития информационного общества» под редакцией И. В. Шахновской, П. В. Соловьева использованы текстовый процессор Microsoft Word и программа Adobe Acrobat XI Pro для создания и просмотра электронных публикаций в формате PDF.

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ
ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА**

Электронный сборник статей
Международного круглого стола
(Новополоцк, 16 апреля 2021 г.)

Техническое редактирование и верстка: *А. А. Прадидова*.
Компьютерный дизайн *М. С. Мухоморовой*.

Подписано к использованию 25.11.2021.
Объем издания: 1,96 Мб. Тираж 3 диска. Заказ 791.

Издатель и полиграфическое исполнение:
учреждение образования «Полоцкий государственный университет».

Свидетельство о государственной регистрации
издателя, изготовителя, распространителя печатных изданий
№ 1/305 от 22.04.2014.

ЛП № 02330/278 от 08.05.2014.

211440, ул. Блохина, 29,
г. Новополоцк,
Тел. 8 (0214) 59-95-41, 59-95-44
<http://www.psu.by>