

Проблемы правовой регламентации и особенности подачи обращений в форме электронного документа

Аннотация. Сегодня абсолютное большинство обращений подается гражданами с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», их доля среди всех обращений достигает 95 %. Стремительный рост количества обращений граждан, подаваемых в форме электронных документов, вызванный прежде всего развитием информационных технологий и простотой подачи таких обращений, заставляет говорить об острой необходимости правовой регламентации порядка работы с электронными обращениями, прежде всего на федеральном уровне, и постоянного совершенствования организации работы с этими обращениями в органах власти и организациях всех уровней. Гражданам должны быть понятны единые правила подачи таких обращений. Обращения граждан в форме электронных документов вызывают наибольший интерес у исследователей ввиду своей распространенности, неурегулированности и особенностей, однако комплексных исследований данного вида обращений не проводилось. Автором анализируются судебная практика, нормативные правовые акты и практика применения различными органами и организациями актов по организации работы с обращениями в форме электронных документов, выявляются правовые пробелы и заслуживающие внимания в виде правовой регламентации на уровне федерального законодательства инициативы и практики, делаются конкретные предложения по изменению законодательства. Публикация подготовлена на основе общенаучного диалектического метода. Специальными методами, использованными при подготовке публикации, являются: системно-структурный, формально-юридический, логический и сравнительно-правовой. Под обращениями граждан в данной статье подразумеваются обращения граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц.

Ключевые слова: обращения граждан; электронное обращение; обращение в электронном виде; обращение в форме электронного документа; право на обращение; электронная приемная; интернет-обращение; обращение через Интернет; работа с электронными обращениями; электронный документ; обращение на адрес электронной почты.

Для цитирования: Степкин С. П. Проблемы правовой регламентации и особенности подачи обращений в форме электронного документа // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 7. — С. 49–58. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.140.7.049-058.

Problems of Legal Regulation and Peculiarities of Filing Appeals in the Form of an Electronic Document

Stanislav P. Stepkin, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Faculty of Law, Russian State Social University
ul. Vilgelma Pika, d. 4, str. 1, Moscow, Russia, 129226
stepkin.sciences@mail.ru

Abstract. Today, the absolute majority of appeals are submitted by citizens via the Internet information and telecommunications network. Their share among all appeals reaches 95%. A rapid growth in the number of citizens' appeals submitted in the form of electronic documents, caused primarily by the development of information technology and the ease of filing such appeals, makes it necessary to talk about the urgent need for legal regulation of the procedure for processing electronic appeals, primarily at the federal level. The system needs continuous improvement of work with these appeals in authorities and organizations at all levels. Citizens should understand uniform rules for submitting such appeals. Citizens' appeals in the form of electronic documents are of the greatest interest to researchers due to their prevalence, lack of regulation and peculiarities. However, no comprehensive studies of this type of appeals have been conducted. The author analyzes judicial practice, regulatory legal acts and practice of various bodies and organizations working with appeals in the form of electronic documents, identifies legal gaps, initiatives and practices that need legal regulation at the level of federal legislation, makes specific proposals for legislative amendments. The publication was prepared on the basis of the general scientific dialectical method. The special methods used in the preparation of the publication are: system-structural, formal-legal, logical and comparative-legal methods. The paper refers to the appeals of citizens, associations of citizens and legal entities as citizens' appeals.

Keywords: citizens' appeals; electronic appeal; appeal in the form of an electronic document; right to appeal; electronic reception; Internet appeal; appeal via the Internet; work with electronic appeals; electronic document; appeal to an e-mail address.

Cite as: Stepkin SP. Problemy pravovoy reglamentatsii i osobennosti podachi obrashcheniy v forme elektronnoho dokumenta [Problems of Legal Regulation and Peculiarities of Filing Appeals in the Form of an Electronic Document]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(7):49-58. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.140.7.049-058. (In Russ., abstract in Eng.).

Сама формулировка «обращение в форме электронного документа» появилась в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ (далее — Федеральный закон № 59-ФЗ), прежде всего в п. 1 ст. 4, благодаря инициативе группы депутатов Государственной Думы В. Н. Плигина, Е. А. Самойлова и А. Н. Хайруллина и нашла свою реализацию во вступившем в силу 1 января 2011 г. Федеральном законе от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»², в первоначальном тексте ч. 3 ст. 8 Федерального закона № 59-ФЗ упоминались «обращения, поступившие в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования», чем был определен способ направления (канал поступления) таких обращений.

Количество обращений граждан стремительно растет, чему, безусловно, способствует возможность их подачи с использованием

¹ Российская газета. № 95. 05.05.2006.

² Российская газета. № 169. 02.08.2010.

информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Так, в адрес Президента РФ за 2011 г. поступило 962 034 обращения, из них всего 490 704 обращения в форме электронного документа, а за 2021 г. количество обращений в форме электронных документов составило 688 995 из 867 491 поступившего обращения³. В адрес Государственной Думы ФС РФ за 2019 г. поступило 204 300 обращений, из них 147 300 — в форме электронного документа, а за 2021 г. из 493 600 обращений поступило 435 400 обращений в форме электронных документов⁴. В Правительство РФ за 2014 г. поступило 97 179 обращений, из них около 64 000 — в форме электронного документа, а за 2021 г. число обращений в форме электронных документов составило более 147 000 из 164 571⁵.

Однако справедливым будет отметить, что право граждан на обращение в форме электронного документа в ряде случаев носит декларативный характер. Так, на отдаленных территориях Российской Федерации всё еще имеются случаи отсутствия возможности подключения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁶ либо финансовых средств на его подключение⁷, что делает невозможной подачу обращения таким способом.

И. Е. Бочкарев указывает на сложность толкования норм Федерального закона № 59-ФЗ обычным гражданином, чему способствует название и содержание ряда статей данного закона, регулирующих работу только с письменными обращениями, что вносит существенный

дисбаланс в юридическую конструкцию федерального закона⁸.

Таким образом, следует констатировать, что действующая редакция Федерального закона № 59-ФЗ порядок подачи обращения в форме электронного документа не регулирует, а ряд важных законоположений может применяться к обращениям в форме электронного документа лишь по аналогии права, хотя, на взгляд автора, они должны быть четко регламентированы именно в тексте данного специального закона, должны быть понятными гражданам и прозрачными.

При этом понятие «электронный документ» дается только в п. 11.1 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁹ и определено как документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах. А порядок обращения в форме электронного документа не определен и в других федеральных актах, например в Федеральном законе от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁰, пункт 4 ст. 1 которого предусматривает подачу запроса в виде электронного документа, однако не регламентирует возможный способ подачи такого запроса.

³ Официальный сайт Управления Президента РФ по работе с обращениями граждан и организаций // URL: <http://www.letters.kremlin.ru/digests> (дата обращения: 02.04.2022).

⁴ Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // URL: <http://duma.gov.ru/representative/letters/session/> (дата обращения: 02.04.2022).

⁵ Официальный сайт Правительства РФ // URL: <http://services.government.ru/overviews/> (дата обращения: 02.04.2022).

⁶ ГИС ЖКХ // URL: https://dom.gosuslugi.ru/webhelp/main/index.html#source/och/perechen_nas_punktov_bez_interneta.html (дата обращения: 02.04.2022).

⁷ Росстат: почти треть домохозяйств не имеет доступа к Интернету // URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4900915> (дата обращения: 02.04.2022).

⁸ Бочкарев И. Е. О праве на обращение в форме электронного документа // Информационное право. 2015. № 4. С. 17–21.

⁹ Российская газета. № 165. 29.07.2006.

¹⁰ Российская газета. № 25. 13.02.2009.

Напротив, законодательное закрепление порядок подачи обращения в форме электронного документа находит:

- в ст. 37 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹¹, где прямо определена подача обращения посредством заполнения специальной формы на официальном сайте Конституционного Суда РФ в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- в п. 12 принятых в соответствии с ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹² Требований к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг (посредством электронной формы запроса на едином портале, порталах услуг или официальных сайтах);
- в ч. 3 ст. 125 Арбитражного процессуального кодекса РФ¹⁴ (посредством единого портала государственных и муниципальных услуг либо системы электронного документооборота участника арбитражного процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия);
- в ч. 1.1 ст. 3 Гражданского процессуального кодекса РФ¹⁵;
- в ч. 2.1 ст. 45 Кодекса административного судопроизводства РФ¹⁶ (посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», либо

информационной системы, определенной Верховным Судом РФ, Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, либо систем электронного документооборота участников процесса с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия).

При этом уточнения способов подачи обращения в форме электронного документа в указанные кодифицированные акты были внесены лишь в декабре 2021 г., до этого в них также существовала правовая неопределенность.

И. Н. Дворянский описывает успешный опыт функционирования в Казани электронных терминалов по приему обращений граждан, устанавливаемых в органах прокуратуры, целью которых является подача обращений и правовое просвещение граждан¹⁷. Однако несмотря на возможность таких терминалов предоставлять вспомогательные услуги по сканированию и копированию документов и, безусловно, важную функцию по правовому просвещению граждан, представляется, что высокая стоимость таких терминалов не позволит достичь их широкого распространения. Кроме того, установка терминалов именно в органах власти лишает их смысла, так как гражданину все равно приходится посещать орган лично, и в этом случае он часто даже более оперативно может подать устное или письменное обращение без использования технических средств.

Подчеркивая отсутствие в Федеральном законе № 59-ФЗ нормы, регулирующей порядок обращения в форме электронного документа,

¹¹ Российская газета. № 138–139. 23.07.1994.

¹² Российская газета. № 168. 30.07.2010.

¹³ Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 05.04.2016.

¹⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Российская газета. № 137. 27.07.2002.

¹⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹⁶ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

¹⁷ Дворянский И. Н. Электронный терминал по приему обращений граждан // Законность. 2011. № 4. С. 26–27.

и, как следствие, общего порядка обращения в форме электронного документа, Верховный Суд РФ отметил право субъектов осуществлять собственное правовое регулирование, в том числе ограничивать подачу обращения в форме электронного документа одним техническим способом, например электронной приемной на официальном сайте, иметь различия технического характера при подаче обращения через сайт (количество символов электронного обращения, размер файлов вложенных документов), что нельзя расценить как ограничение права на обращение¹⁸. И такая правовая регламентация сегодня активно используется, например, в п. 1 § 22.1 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации¹⁹, п. 11.3 Регламента Правительства Санкт-Петербурга²⁰, п. 15.2 Регламента Федеральной таможенной службы²¹ и т.д.

Рассматривая Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти²², следует отметить, что с учетом развития информационных технологий и наличия современных систем электронного документооборота в федеральных органах исполнительной власти совершенно необоснованной выглядит норма п. 12.9 данного Типового регламента о распечатывании интернет-обращения для дальнейшей работы с ним, как с письменным. Согласно Типовому регламенту федеральный орган исполнительной власти может не рассматривать интернет-обращение в случаях, когда оно имеет некорректное содержание, является

дубликатом ранее направленного обращения или содержит недостоверные сведения о заявителе и/или его адресе, что нельзя признать обоснованным, учитывая наличие в Федеральном законе № 59-ФЗ исчерпывающего перечня случаев, когда обращение не рассматривается, в связи с чем эта норма не подлежит расширительному толкованию. Однако перечисленные случаи заслуживают внимания для учета их при разработке изменений в Федеральном законе № 59-ФЗ.

Суды Санкт-Петербурга, рассмотрев жалобу гражданина на отказ органов власти Санкт-Петербурга дать ответ на его обращение, направленное на адрес электронной почты, по существу, указали, что порядок подачи обращений в форме электронного документа только посредством сервиса «Электронная приемная» определен подзаконными актами, в связи с чем обращения, направленные на адреса электронной почты, могут не рассматриваться²³.

Однако на практике встречаются случаи, когда орган или должностное лицо принимают обращения, поступившие на адрес электронной почты, в том числе по причине отсутствия сервиса «Электронная приемная» на сайте. Здесь правовое значение имеет указание на сайте органа адреса электронной почты, а также информации о приеме либо о неприеме обращений граждан на адрес электронной почты²⁴. Вместе с тем электронная почта обычно предназначена для обмена общедоступной инфор-

¹⁸ Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 21.02.2018 № 78-АПГ17-26 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31.03.2022).

¹⁹ Регламент Конституционного Суда РФ // Вестник Конституционного Суда РФ. 2016. № 4.

²⁰ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16.12.2003 № 100 «Об утверждении Регламента Правительства Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. № 1. 05.01.2004.

²¹ Приказ ФТС России от 04.09.2018 № 1380 «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 26.09.2018.

²² Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 31. Ст. 3233.

²³ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 11.07.2017 № 33а-14849/2017 по делу № 2а-5699/2017 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.04.2022).

²⁴ Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 24.02.2015 № 33-2133/2015 по делу № 2-3967/2014 ; апелляционное определение Верховного суда Республики Коми от 03.03.2016 № 33а-1450/2016 ; апелляционное определение Пермского краевого суда от 17.09.2014 по делу № 33-8203 ;

мацией в служебных целях, обращения граждан к такой информации не относятся, в том числе по причине наличия в них персональных данных. Объем письма, направляемого по адресу электронной почты, часто ограничен, почтовый сервер принимает входящую почту не со всех доменных имен и часто отправляет подозрительные сообщения в спам.

С. М. Зубарев и С. В. Сабаева в своем исследовании, анализируя Федеральный закон № 59-ФЗ, отмечают, что он не содержит отдельных статей, регулирующих процедуру рассмотрения именно электронных обращений, а также указывают на неприемлемость подачи обращения по электронной почте, так как это не обеспечивает защиту сведений о частной жизни гражданина и его персональных данных²⁵ и может повлечь нарушение конституционных прав гражданина, закрепленных в ст. 23 и 24 Конституции РФ²⁶. Однако ряд граждан, ссылаясь на нежелание заполнять какие-либо формы на сайтах, требуют приема обращений именно по электронной почте, что не имеет под собой правовых оснований.

В целях реализации права подачи гражданином обращения в форме электронного документа на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» практически всех органов открыты разделы по приему обращений. Однако ввиду отсутствия четко регламентированного на федеральном уровне порядка подачи таких обращений требования на данных ресурсах разнятся. Так, различие выражается в допустимом количестве

символов текста обращения (не более 2 000 знаков на сайте Правительства РФ²⁷ и др.), в количестве, размере и формате прикрепляемых файлов (не более двух файлов общим размером не более 5 Мб на сайте Правительства РФ²⁸; файлы общим размером не более 15 Мб на сайте Генеральной прокуратуры РФ²⁹; не более пяти файлов, размером не более 5 Мб каждый, на сайте Совета Федерации ФС РФ³⁰ и др.), необходимости авторизации через федеральную государственную информационную систему Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА), обеспечивающую идентификацию, аутентификацию и авторизацию пользователя (сайты Генеральной прокуратуры РФ, МЧС России и др.), и осуществления дополнительных действий после подачи обращения, например переход по ссылке (сайты Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Государственной Думы ФС РФ, Генеральной прокуратуры РФ, МЧС России и др.) или ввод кода (сайт МВД РФ и др.), отправленных на указанный при подаче обращения адрес электронной почты. При этом ограничение объема файлов часто продиктовано ограниченным объемом серверов органов власти, а исходя из буквального толкования ч. 1 ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ именно в тексте обращения, а не в приложениях излагается суть предложения, заявления или жалобы.

С. Г. Бывальцева в своем исследовании отмечает, что ограничение объема обращения создает существенные препятствия в реализации права на обращение и поэтому не должно применяться в отношении электронных обра-

апелляционное определение Красноярского краевого суда от 08.06.2016 по делу № 33а-7442/2016 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.04.2022).

²⁵ Зубарев С. М., Сабаева С. В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. 2019. № 5. С. 12–17.

²⁶ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 04.07.2020.

²⁷ Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://services.government.ru/letters> (дата обращения: 01.04.2022).

²⁸ Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://services.government.ru/letters> (дата обращения: 01.04.2022).

²⁹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/internet-reception/personal-receptionrequest> (дата обращения: 01.04.2022).

³⁰ Официальный сайт Совета Федерации ФС РФ. URL: <http://pisma.council.gov.ru/> (дата обращения: 01.04.2022).

щений³¹. Данное мнение является весьма дискуссионным, так как из обращения на 10 листах сложно вычлениТЬ суть предложения, заявления или жалобы гражданина и, учитывая объем рассматриваемых за день должностным лицом обращений, многостраничный текст не принесет желаемого гражданином результата, для изложения сути и просительной части, а также адекватного восприятия текста в абсолютном большинстве случаев достаточно до 3 страниц текста обращения. В другом исследовании С. Г. Бывальцева, отмечая неурегулированность порядка подачи обращения в форме электронного документа, указывает на то, что зачастую гражданин не имеет возможности подтвердить отправку обращения через интернет-приемные³², с чем сложно согласиться, так как при подаче обращения на сайте органа гражданин почти всегда получает уведомление о получении его обращения, а в некоторых органах еще и о регистрации обращения с указанием его входящего номера.

Справедливую дискуссию вызывает указание в текстах обращений граждан ссылок на различные интернет-ресурсы и видеохостинги, так как переход по ним может вести к риску заражения компьютера вирусами, а просмотр роликов требует значительного времени и технических возможностей, таких как, например, высокая скорость Интернета и оперативная память компьютера. В большинстве государственных органов системы электронного документооборота установлены на автоматизированных рабочих местах с закрытым контуром, то есть не имеющих выхода в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», что делает невозможным просмотр подобных материалов.

До 2017 г. гражданину предоставлялось право выбора способа получения ответа на обращение в форме электронного документа в силу норм ч. 4 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ (письменно или в электронном виде), однако с вступлением в силу Федерального закона № 355-ФЗ³³ настоящая часть изложена в новой редакции, согласно которой на обращение, поступившее в форме электронного документа, ответ направляется только в форме электронного документа на адрес электронной почты, указанный в обращении. В пояснительной записке к законопроекту № 220209-7³⁴ было прямо указано на оптимизационную цель данной инициативы по сокращению расходов на отправку письменных ответов на обращения в форме электронного документа, с чем сложно не согласиться, так как, выбрав способ электронного взаимодействия с органом, гражданин выразил свою волю по способу коммуникаций, а предоставление возможности направления дополнительных материалов к обращению в форме электронного документа и получения ответа в виде документа на бумажном носителе приводит к сложности организационных процессов и увеличению расходов обеих сторон, учитывая долю обращений, поступающих в форме электронных документов, связанную с возможностью их подачи из любой страны мира и в любое время суток. При этом справедливым будет отметить, что данной нормой минимизируются и расходы граждан на подачу обращения, так как электронная форма не требует расхода канцелярских принадлежностей, приобретения конверта и оплаты почтовых марок, а также существенно сокращает временные затраты на написание и подачу обращения.

³¹ Бывальцева С. Г. Защита органами прокуратуры права граждан на обращение в форме электронного документа // Законность. 2019. № 12. С. 25–30.

³² Бывальцева С. Г. Обеспечение реализации конституционного права граждан на обращение органами прокуратуры: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 4. С. 31–35.

³³ Федеральный закон от 27.11.2017 № 355-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 27.11.2017.

³⁴ Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/220209-7> (дата обращения: 28.03.2022).

Урегулировав способ направления ответа на обращение, законодатель не уделил внимание требованию к форме ответа, и этот пробел вынужденно восполняет судебная практика. Так, ответ должен содержать электронную подпись уполномоченного должностного лица, его подписавшего, либо являться сканированным образом письменного документа³⁵.

Как справедливо отмечают М. А. Андреев и Ю. М. Кукарина, при реализации возможности подачи обращений в форме электронных документов не были учтены неблагоприятные, прежде всего для органов государственной власти и местного самоуправления, последствия, в том числе возникновение у гражданина ощущения снижения уровня ответственности за содержание обращения в форме электронного документа и создание эффекта массового участия различных граждан в одной проблеме или вопросе всего одним гражданином³⁶. Простота и оперативность подачи таких обращений увеличили многократность подачи обращений от одного и того же заявителя, веерность рассылки одного обращения в несколько органов и нескольким должностным лицам, депутатам, сенаторам и т.д., массовые, в том числе акционные, рассылки обращений разными гражданами по одному и тому же вопросу в различные органы и их должностным лицам. Организуемые провокаторами акции с призывами обрушить информационные системы государственных и муниципальных органов, направить максимально возможное количество обращений в форме электронных документов и, не дожидаясь ответа, начать обжалование нарушения трехдневного срока регистрации таких обращений определенно не учитывались в качестве возможных рисков и недобросовестного поведения граждан, что понимают и злоупотребляющие правами лица. Так, органы власти не могут одновременно увеличить количество служащих, работающих с обращениями граждан, возможность автома-

тической регистрации поступающих в форме электронного документа обращений также реализована далеко не всеми органами, поскольку это требует доработки информационных систем и ощутимых финансовых затрат. Всё это нередко приводит к реальному нарушению сроков регистрации и направления ответов на обращения. Именно при подаче обращений в форме электронного документа граждане часто используют вымышленные факты, имена, адреса электронной почты, позволяют себе использовать оскорбления и угрозы, обостренные эмоции, поддаваясь какой-то странной уверенности в своей анонимности и недосыгаемости.

Рассматривая законодательные инициативы, можно отметить, что достаточно подробной регламентации обращение в форме электронного документа подвергается в проекте федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» от 05.04.2019³⁷, разработанном Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, который в Государственную Думу до настоящего времени не внесен. Так, в ст. 10 проекта закона предлагаются две формы подачи электронного обращения: через специальную форму подачи или личный кабинет на официальном сайте органа либо на адрес электронной почты органа, если органом не реализован первый вариант и такая возможность также отсутствует на портале единой системы обработки и хранения обращений (предлагается к созданию этим же проектом закона).

При этом обращает на себя внимание вопрос идентификации граждан, возникновения случаев, когда с одного адреса электронной почты поступают обращения разных заявителей, что не обеспечивает конфиденциальности ответа и защиты информации о частной жизни и персональных данных. Другая проблема связана с тем, что гражданин при обращении часто использует различные адреса электронной почты,

³⁵ Определение Московского городского суда от 06.05.2019 № 4га/5-431/2019 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.04.2022).

³⁶ Андреев М. А., Кукарина Ю. М. Организация работы с электронными обращениями граждан на современном этапе // Делопроизводство. 2019. № 4. С. 33–40.

³⁷ Сайт Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: http://president-sovet.ru/docs/normative_initiatives/proekt_federalnogo_zakona_o_poryadke_rassmotreniya_obrashcheniy_grazhdan_v_rossiyskoy_federatsii/ (дата обращения: 26.02.2022).

что не позволяет его идентифицировать даже в рамках одного органа, в результате чего в информационных системах появляется несколько дублирующих записей (карточек) одного и того же гражданина, так как системе недостаточно только Ф. И. О. гражданина и она соотносит граждан, используя также реквизит «адрес».

Остроту проблемы создает невозможность получить достоверную информацию о принадлежности адреса электронной почты именно заявителю. На практике встречались случаи поступления обращений от злоумышленников, в том числе соседей, родственников, коллег, которые таким образом пытались получить информацию о гражданине, представляясь его именем, в том числе нарушить медицинскую тайну, жалуюсь на плохое обслуживание в медицинском учреждении, постановку неверного диагноза, недостаток лечения и реабилитации, поскольку ответ от органов здравоохранения обычно содержит подробные разъяснения по существу. Эта проблема опасна еще и тем, что должностные лица вынуждены постоянно балансировать между распространением информации третьим лицам и требованием о необходимости объективного и всестороннего рассмотрения обращения (п. 1 ч. 1 ст. 10 Федерального закона № 59-ФЗ).

Отсутствие единой системы подачи и обработки обращений граждан приводит к различным подходам и способам работы с обращениями. Так, система приема обращений граждан в форме электронного документа на сайте МЧС России маркирует обращение как «Новая заявка» по форме «Обращения граждан», используя явно сервисную модель системы документооборота.

Правительством РФ с 12 ноября 2020 г. по 30 декабря 2022 г. проводится эксперимент по использованию федеральной государствен-

ной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения³⁸. Несмотря на то, что эксперимент еще не завершен и подводить его итоги рано, следует отметить, что данный портал образовывался прежде всего в целях предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 21 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»), а многие органы власти их гражданам не оказывают в силу своего функционала и, соответственно, не подключены к portalу.

Заслуживающим особого внимания представляется портал «Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан», при помощи которого гражданин может обратиться в любой орган региона. В «Электронной приемной» с обращениями сначала работает модератор, который, определив их тематику, отправляет обращения для регистрации и дальнейшего рассмотрения в соответствующие органы власти по компетенции³⁹.

Требования к обращениям в форме электронных документов также необходимо регулировать. Так, норма о рассмотрении письменных обращений, не поддающихся прочтению (ч. 4 ст. 11 Федерального закона № 59-ФЗ), применяется к обращениям в форме электронных документов по аналогии права — по причине того, что они также могут не поддаваться прочтению,

³⁸ Постановление Правительства РФ от 10.11.2020 № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения» // СЗ РФ. 2020. № 47. Ст. 7519.

³⁹ Указ Президента Республики Башкортостан от 18.01.2013 № УП-5 «Об информационной системе «Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан»» // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. URL: www.npa.bashkortostan.ru. 22.06.2013.

в том числе из-за умышленного искажения слов, добавления знаков препинания, символов, пробелов и т.д. Аналогично и с продлением срока рассмотрения письменного обращения (ч. 2 ст. 12 Федерального закона № 59-ФЗ).

Подводя итог исследования, следует сделать вывод о необходимости регулирования порядка подачи и работы с обращениями в форме электронного документа на федеральном уровне, направленного прежде всего на повышение уровня ответственности граждан перед компетентными органами за достоверность сообщаемых сведений, на унификацию требований к подаче и рассмотрению обращения: установление единой формы подачи обращения на официаль-

ных сайтах органов с указанием региона события; регламентация способов подачи обращения (официальный сайт органа, электронная почта, создаваемый единый специализированный интернет-портал обращений граждан и т.д.); установление требований к объему текста, размеру и формату прилагаемых файлов; необходимость авторизации или идентификации через ЕСИА и (или) подписания обращения электронной подписью; обязательность получения подтверждения о подаче такого обращения; работу с обращениями в форме электронного документа, включая перенаправление по компетенции, в системе электронного документооборота без распечатывания на бумажном носителе.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев М. А., Кукарина Ю. М. Организация работы с электронными обращениями граждан на современном этапе // Делопроизводство. — 2019. — № 4. — С. 33–40.
2. Бочкарев И. Е. О праве на обращение в форме электронного документа // Информационное право. — 2015. — № 4. — С. 17–21.
3. Бывальцева С. Г. Защита органами прокуратуры права граждан на обращение в форме электронного документа // Законность. — 2019. — № 12. — С. 25–30.
4. Бывальцева С. Г. Обеспечение реализации конституционного права граждан на обращение органами прокуратуры: проблемы правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2020. — № 4. — С. 31–35.
5. Дворянский И. Н. Электронный терминал по приему обращений граждан // Законность. — 2011. — № 4. — С. 26–27.
6. Зубарев С. М., Сабеева С. В. Электронные обращения граждан в системе общественного контроля // Административное право и процесс. — 2019. — № 5. — С. 12–17.

Материал поступил в редакцию 4 апреля 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Andreev M. A., Kukarina Yu. M. Organizaciya raboty s elektronnyimi obrashcheniyami grazhdan na sovremennom etape // Deloproizvodstvo. — 2019. — № 4. — S. 33–40.
2. Bochkaev I. E. O prave na obrashchenie v forme elektronного документа // Informacionnoe pravo. — 2015. — № 4. — S. 17–21.
3. Byvalceva S. G. Zashchita organami prokuratury prava grazhdan na obrashchenie v forme elektronного документа // Zakonnost. — 2019. — № 12. — S. 25–30.
4. Byvalceva S. G. Obespechenie realizacii konstitucionного prava grazhdan na obrashchenie organami prokuratury: problemy pravovого regulirovaniya // Konstitucionnoe i municipalnoe pravo. — 2020. — № 4. — S. 31–35.
5. Dvoryanskij I. N. Elektronnyj terminal po priemu obrashchenij grazhdan // Zakonnost. — 2011. — № 4. — S. 26–27.
6. Zubarev S. M., Sabaeva S. V. Elektronnye obrashcheniya grazhdan v sisteme obshchestvenного kontrolya // Administrativnoe pravo i process. — 2019. — № 5. — S. 12–17.