

ОБОСНОВАНИЕ

необходимости принятия Закона Республики Беларусь "Об изменении Закона Республики Беларусь "Об обращениях граждан и юридических лиц"

1. Цель и правовые основания подготовки проекта.

Проект Закона Республики Беларусь "Об изменении Закона Республики Беларусь "Об обращениях граждан и юридических лиц" (далее – проект Закона) разработан в соответствии с пунктом 6 плана подготовки проектов законодательных актов на 2026 год, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 18 ноября 2025 г. № 400, в целях совершенствования законодательства об обращениях граждан и юридических лиц с учетом практики применения Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 "Об обращениях граждан и юридических лиц" (далее – Закон № 300-3), а также по результатам рассмотрения предложений государственных органов по совершенствованию работы с обращениями и проведенного Национальным центром законодательства и правовых исследований в 2024 году правового мониторинга.

2. Обоснованность выбора вида нормативного правового акта.

В соответствии с пунктом 4 статьи 33 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 "О нормативных правовых актах" внесение изменений в нормативный правовой акт, официальное толкование, приостановление, возобновление, продление действия, отмена и признание нормативного правового акта (его структурных элементов) утратившим силу осуществляются принявшим (издавшим) его нормотворческим органом (должностным лицом) путем принятия (издания) нормативного правового акта того же вида, что и этот акт, если иное не установлено Конституцией Республики Беларусь, указанным Законом и иными законодательными актами.

3. Предмет правового регулирования структурных элементов проекта, изменяющих существующее правовое регулирование соответствующих общественных отношений, информация об изменении концептуальных положений законодательства, институтов отрасли (отраслей) законодательства и правовых последствиях такого изменения.

Проектом Закона предусматриваются следующие изменения Закона № 300-3.

1. В отношении корректировок абзацев шестого и девятого статьи 1, абзаца третьего части первой и абзаца третьего части второй пункта 1 статьи 3, а также пункта 1 статьи 25 Закона № 300-3.

Проектом Закона предусматривается расширение субъектного состава участников государственной единой (интегрированной) республиканской информационной системы учета и обработки обращений граждан и юридических лиц (далее – система обращений).

В этой связи проектом Закона наряду с государственными органами, иными государственными организациями предусматривается предоставление права рассмотрения электронных обращений посредством системы обращений хозяйственным обществам, более 50 процентов акций (долей в уставном фонде) которых находится в собственности Республики Беларусь и (или) ее административно-территориальных единиц, а также иным организациям в случае принятия органом управления организации решения об использовании данной системы. Как следствие, посредством системы обращений рассматривать обращения смогут в том числе банки, небанковские кредитно-финансовые организации, иные финансовые организации, операторы сотовой подвижной электросвязи, организации потребительской кооперации, унитарные предприятия и иные.

При этом обязательное подключение к системе обращений предусматривается не только для государственных органов и иных государственных организаций, но также для хозяйственных обществ, более 50 процентов акций (долей в уставном фонде) которых находится в собственности Республики Беларусь и (или) ее административно-территориальных единиц, а также для иных организаций в случаях, предусмотренных законодательными актами. При этом организации в случае принятия их органом управления соответствующего решения также вправе в инициативном порядке подключиться к данной системе.

Предоставление доступа к системе обращений для государственных органов и иных государственных организаций, а также для хозяйственных обществ, более 50 процентов акций (долей в уставном фонде) которых находится в собственности Республики Беларусь и (или) ее административно-территориальных единиц, будет осуществляться на безвозмездной основе.

Для других организаций доступ к системе обращений для рассмотрения с ее использованием обращений граждан и юридических лиц осуществляется на возмездной основе согласно тарифам, формируемым оператором системы учета и обработки обращений в соответствии с законодательством о ценообразовании.

2. Уточняется пункт 2 статьи 2 Закона № 300-3 в части нераспространения его действия на переписку не только государственных

органов, но и государственных организаций, а также иных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь.

В частности, действующая редакция статьи 2 Закона № 300-З ставит в неоднозначное положение государственные организации, которые по аналогии с государственными органами реализуют функции, возложенные на них законодательством, однако должны их реализовывать (рассматривать обращения при осуществлении этих функций) с учетом процедуры, предусмотренной Законом № 300-З.

В целях разрешения отмеченной ситуации проектом Закона предлагается закрепить норму об исключении переписки государственных организаций из сферы действия Закона № 300-З.

Одновременно с этим предлагается не распространять действие норм Закона № 300-З на переписку с организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь.

3. **Корректировка пункта 2 статьи 6 Закона № 300-З.**

3.1. Пунктом 5 статьи 12 Закона № 300-З установлена недопустимость употребления в обращениях нецензурных либо оскорбительных слов и выражений. Также на основании абзаца восьмого пункта 1 и абзаца седьмого пункта 2 статьи 15 Закона № 300-З письменные и устные обращения могут быть оставлены без рассмотрения по существу, если обращения содержат угрозы жизни, здоровью и имуществу, побуждение к совершению противоправного деяния либо заявитель иным способом злоупотребляет правом на обращение.

С учетом изложенного по аналогии предлагается пункт 2 статьи 6 Закона № 300-З дополнить такими основаниями отказа в личном приеме, записи на личный прием, как:

”когда заявитель допускает употребление нецензурных либо оскорбительных слов или выражений, демонстрирует изображения непристойного или оскорбительного характера;

когда заявитель злоупотребляет правом на обращение;“.

3.2. В целях совершенствования работы с коллективными обращениями **пункт 2 статьи 6 Закона № 300-З дополняется частью**, в соответствии с которой исходя из сути поднимаемого в обращении вопроса должностное лицо организации, проводящее личный прием, вправе принять решение об одновременном приеме нескольких заявителей, их представителей с согласия этих заявителей, их представителей.

4. **Корректировка пункта 5 статьи 6 Закона № 300-З обусловлена сложившимися подходами в формулировании аналогичных предписаний в нормативных правовых актах (например, в статье 147 Трудового кодекса Республики Беларусь, пункте 3 статьи 45 Закона Республики Беларусь от 1 июня 2022 г. № 175-З ”О государственной службе“ и др.).**

5. Корректировка абзаца третьего статьи 7.

5.1. Исходя из предписаний пункта 1 и абзаца седьмого пункта 2 статьи 6, абзаца второго пункта 2 статьи 15 Закона № 300-3 следует необходимость предъявления документов, удостоверяющих личность заявителей, их представителей, а также документов, подтверждающих полномочия представителей заявителей, при личном изложении заявителем (его представителем) своего обращения уполномоченному должностному лицу, т.е. при непосредственном посещении организации.

В этой связи представляется целесообразным применить аналогичный подход к процедуре ознакомления заявителей с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению их обращений.

С учетом изложенного в абзаце третьем статьи 7 Закона № 300-3 предлагается закрепить норму о необходимости предъявления документов, удостоверяющих личность заявителей, их представителей, а также документов, подтверждающих полномочия представителей заявителей, для реализации права на ознакомление с отмеченными материалами.

5.2. В целях обеспечения полного и качественного рассмотрения обращения по существу, а также исключения случаев злоупотребления гражданами правом на ознакомление с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению их обращений, абзац третий статьи 7 Закона № 300-3 дополняется нормами о возможности ознакомления с такими материалами *после рассмотрения обращения (оставления обращения без рассмотрения по существу)*.

5.3. В абзац третий статьи 7 Закона № 300-3 внесены изменения, предусматривающие право заявителей на ознакомление с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению их обращений, за исключением материалов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено. С содержащимися в материалах *персональными данными* иных лиц заявитель вправе знакомиться в случае, если они были указаны им в обращении или стали известны из ответа на обращение. Данное уточнение обусловлено тем, что подавляющее большинство материалов, непосредственно относящихся к рассмотрению обращения, содержат персональные данные (например, фамилию и инициалы должностных лиц, рассматривавших (подписавших) ответ на обращение, их номера телефонов и иные) и, следовательно, информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено, в связи с чем предусмотренное право практически нереализуемо. Таким образом, в проектной редакции данной нормы закреплена возможность ознакомления заявителей с материалами, содержащими персональные данные, ставшие известными ему по результатам рассмотрения обращений.

6. Принимая во внимание, что обращения могут быть как рассмотрены по существу, так и оставлены без рассмотрения по существу, в **абзаце пятом статьи 7 и пункте 1 статьи 16** Закона № 300-3 уточняется, что заявитель имеет право отозвать свое обращение до рассмотрения его по существу, *оставления без рассмотрения по существу*.

7. В **абзаце одиннадцатом статьи 9** Закона № 300-3 предусматривается *сокращение срока* представления документов и сведений, необходимых для решения вопросов, изложенных в обращениях, с пятнадцати календарных *до семи рабочих дней* (по аналогии с пунктом 6 статьи 22 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З "Об основах административных процедур").

8. Принимая во внимание, что из сути обращения не всегда можно определить организацию, к компетенции которой относится рассмотрение изложенных в нем вопросов, **часть первая пункта 3 и часть первая пункта 4 статьи 10, а также часть вторая пункта 4 статьи 15** Закона № 300-3 дополняются словами ", *если из сути обращения можно определить такую организацию*".

9. **Часть вторая пункта 2 статьи 11** Закона № 300-3 приводится в соответствие с терминологией Трудового кодекса Республики Беларусь.

10. **Пункт 5 статьи 12 и часть третья пункта 2 статьи 25** Закона № 300-3 дополняются нормой о недопустимости использования в обращениях изображений непристойного или оскорбительного характера.

11. **Статья 12 Закона № 300-3** дополняется **пунктом 8**, в соответствии с которым обращения, поданные от имени нескольких заявителей, в которых указаны сведения, предусмотренные абзацами третьим и пятым пункта 2 либо абзацами третьим, пятым и шестым пункта 3 этой статьи, только в отношении одного заявителя, признаются индивидуальными.

Предлагаемые корректировки не изменят существующий подход по признанию обращений коллективными, поскольку исходя из действующих предписаний Закона № 300-3 уже вытекает необходимость указания названных сведений в отношении каждого заявителя. Вместе с тем данные изменения позволят обеспечить однозначное понимание "обязательных реквизитов" коллективных обращений.

12. **Пункт 1 статьи 13** Закона № 300-3 дополняется предписаниями, в соответствии с которыми *регистрация и учет* письменных, электронных и устных *обращений*, поступивших в организации, подключенные к системе учета и обработки обращений, *осуществляются в обязательном порядке посредством системы учета и обработки обращений*.

Данные положения позволяют обеспечить системный учет обращений, в том числе для их последующего систематического предметного анализа.

13. В **пункте 2 статьи 13** Закона № 300-3 предусматривается изменение уровня регламентации порядка ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц.

14. Закон № 300-3 **дополняется статьей 15¹** "Злоупотребление правом на обращение", в которой в целях формирования единообразной правоприменительной практики предусматривается закрытый перечень случаев злоупотребления правом на обращение.

Проектом Закона к случаям злоупотребления правом на обращение предлагается отнести следующие:

подача обращения, содержащего угрозы жизни, здоровью и имуществу, побуждение к совершению противоправного деяния;

систематическое направление (три и более раза в течение года) от одного и того же заявителя в одну и ту же организацию, к одному и тому же индивидуальному предпринимателю обращений, содержащих вопросы, решение которых не относится к компетенции организации, индивидуального предпринимателя;

подача обращения, содержащего не соответствующие действительности сведения, создающие негативное мнение о Республике Беларусь, деятельности государственных органов или их должностных лиц (дискредитация);

подача обращения, целью которого является создание препятствий законной деятельности государственных органов и иных государственных организаций, оказание давления на их должностных лиц.

Основанием данного предложения стали имеющиеся факты направления в государственные органы и организации обращений, явно преследующих цель дискредитации Республики Беларусь, в том числе ее государственных органов и должностных лиц.

С учетом отмеченного одновременно предлагается такие категории обращений оставлять без рассмотрения по существу без уведомления заявителя о принятом решении. При этом оригиналы документов, приложенных к таким обращениям, возврату подлежать не будут (корректировка **пункта 4 статьи 15** Закона № 300-3).

В связи с изложенным в целях оптимизации нормативных предписаний изменения одновременно вносятся в **абзац восьмой пункта 1 и абзац седьмой пункта 2 статьи 15** Закона № 300-3.

15. В целях регламентации вопроса возврата оригиналов документов, приложенных к обращению, в случае, если с заявителем ранее была прекращена переписка по изложенным в обращении вопросам, в **пункте 2 статьи 21** Закона № 300-3 закрепляется, что *заявителю, переписка*

с которым прекращена, по его ходатайству возвращаются оригиналы документов, приложенных к обращению.

В целях исключения пробелов в правовом регулировании вопросов возврата оригиналов документов аналогичной нормой **дополняется пункт 1 статьи 14** Закона № 300-3 (*заявителю по его ходатайству возвращаются оригиналы документов, приложенных к обращению.*)

16. Изменение **статьи 22** Закона № 300-3.

16.1. **Пункт 2 статьи 22** Закона № 300-3 дополняется нормой, в соответствии с которой коллективные обращения тридцати и более заявителей в организации по вопросам, входящим в их компетенцию, подлежат рассмотрению с выездом на место *и участием заявителей (при их согласии)*, если иное не вытекает из этих обращений.

Данная корректировка позволит обеспечить более качественное рассмотрение коллективных обращений ввиду непосредственного присутствия заявителей.

Кроме того, пункт 2 статьи 22 Закона № 300-3 дополняется нормой о возможности *при рассмотрении коллективных обращений с выездом на место* по решению руководителя организации *применять технические средства* (аудио- и видеозапись, кино- и фотосъемка), о чем заявители должны быть уведомлены до начала их применения.

Аналогичное право организации уже закреплено в пункте 6 статьи 6 Закона № 300-3 в рамках личного приема.

16.2. Проектом Закона предусматривается исключение из **пункта 3 статьи 22** Закона № 300-3 слов ”, указавшему адрес своего места жительства (места пребывания),“ как излишних, поскольку на основании абзаца третьего пункта 2 и абзаца третьего пункта 3 статьи 12 Закона № 300-3, а также с учетом проектной редакции пункта 8 указанной статьи уже является обязательным реквизитом обращения указание места жительства (места пребывания) – для граждан, место нахождения – для юридических лиц.

17. В **статье 23** Закона № 300-3 предлагается предусмотреть признание обращений анонимными в случае, если в обращении **не будут подаваться прочтению** следующие сведения: фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина или адрес его места жительства (места пребывания) либо наименование юридического лица (полное или сокращенное) или его место нахождения.

Объективная невозможность распознавания указанных сведений делает невозможным направление ответа заявителю. Кроме того, данные корректировки исключают риск направления ответа иному лицу и распространения соответствующей информации.

18. Корректируется **часть третья пункта 1 статьи 25** Закона № 300-3.

Так, обработка персональных данных в рамках предоставления информации об обращениях из системы обращений осуществляется без согласия субъекта персональных данных в силу прямого действия Закона Республики Беларусь от 7 мая 2021 г. № 99-З "О защите персональных данных" и не требует дополнительного закрепления отсутствия данного согласия в рамках Закона № 300-З.

19. В целях разрешения спорных вопросов, возникающих у государственных органов (организаций) на практике, проектом Закона предусматривается изменение действующего подхода к форме ответа на электронное обращение (**пункт 3 статьи 25** Закона № 300-З).

Так, предлагается закрепить, что ответ на электронное обращение всегда будет направляться в электронном виде (т.е. посредством системы обращений). При этом **дополнительно** на электронные обращения будут даваться письменные ответы (направляться письменные уведомления) в случае, если заявитель в своем электронном обращении или посредством функциональных возможностей системы обращений просит направить письменный ответ.

20. Корректировка **статьи 28** Закона № 300-З предусматривается в целях:

обеспечения анализа поступающих обращений в том числе районными исполнительными комитетами, местными администрациями районов в городах;

согласования пункта 3 статьи 28 Закона № 300-З с пунктом 27 перечня контролирующих (надзорных) органов, уполномоченных проводить проверки, мониторинги, и сфер их контрольной (надзорной) деятельности, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 6 июня 2025 г. № 227.

4. Результаты анализа:

4.1. актов законодательства, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

При подготовке проекта Закона были проанализированы и учтены нормы следующих актов законодательства:

Конституция Республики Беларусь;

Трудовой кодекс Республики Беларусь;

Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З "Об основах административных процедур";

Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З "Об информации, информатизации и защите информации";

Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З "Об обращениях граждан и юридических лиц";

Закон Республики Беларусь от 25 ноября 2011 г. № 323-З "Об архивном деле и делопроизводстве";

Закон Республики Беларусь от 7 мая 2021 г. № 99-З "О защите персональных данных";

Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 "О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц";

Указ Президента Республики Беларусь от 6 июня 2025 г. № 227 "О повышении эффективности контрольной (надзорной) деятельности";

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 июля 2012 г. № 667 "О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц";

постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2025 г. № 635 "О вопросах, связанных с рассмотрением обращений граждан и юридических лиц".

Кроме того, при подготовке проекта Закона приняты во внимание подходы к регулированию данной сферы правоотношений, закрепленные в Модельном законе "Об обращениях граждан и юридических лиц", принятом постановлением Межпарламентской Ассамблеи СНГ от 27 ноября 2015 г. № 43-6.

4.2. актов законодательства иностранных государств, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения

В ходе подготовки проекта Закона проведен анализ следующих нормативных правовых актов иностранных государств:

Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";

Закон Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г. № 67 "О порядке рассмотрения обращений граждан";

Закон Республики Узбекистан от 3 декабря 2014 г. № ЗРУ-378 "Об обращениях физических и юридических лиц".

4.3. международных договоров Республики Беларусь и иных международно-правовых актов, содержащих обязательства Республики Беларусь, относящихся к предмету правового регулирования проекта, и практики их применения, – отсутствуют;

4.4. на предмет соответствия проекта международным договорам и иным международно-правовым актам, относящимся к соответствующей сфере правового регулирования, – отсутствуют.

5. Информация, отражаемая в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 421-З "О международных договорах Республики Беларусь", – отсутствует.

6. Результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, обращения граждан и юридических лиц, относящиеся к предмету правового регулирования проекта.

В рамках подготовки проекта Закона были изучены и проанализированы научные статьи, публикации в глобальной компьютерной сети Интернет, касающиеся правового регулирования отдельных механизмов подачи и рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. В частности, наиболее актуальными вопросами в данной сфере явились следующие:

- злоупотребление правом на обращение;
- способы подачи электронных обращений;
- личный прием граждан и представителей юридических лиц.

Касательно вопроса злоупотребления гражданами правом на обращение авторы в целом разделяют два мнения:

об отсутствии на сегодняшний день эффективных мер преодоления такой негативной тенденции, как злоупотребление правом на обращение, и необходимости в этой связи установления административной ответственности за злоупотребление правом на обращение;

о невозможности закрепления конкретного перечня действий заявителя, представляющих собой злоупотребление правом на обращение, ввиду объективной невозможности учета всех конкретных ситуаций, которые бы попадали под данную правовую категорию. Соответственно и вести речь об установлении ответственности не представляется возможным.

В контексте развития институтов подачи электронных обращений и личного приема граждан и представителей юридических лиц в научных трудах высказываются предложения о:

максимальном использовании возможностей цифровизации и распространении электронной формы подачи обращений на устные обращения путем введения видеообращений, как направленных в записи, так и организованных в режиме онлайн-общения через систему онлайн-приемных;

расширении способов подачи электронных обращений (к примеру, посредством электронной почты (электронного сообщения). В этой связи в контексте коммуникации граждан с органами местной власти также отмечались предложения о предоставлении заявителям права направлять электронные обращения в местный Совет депутатов с уточнением в качестве адресата определенного депутата.

Отдельными авторами (к примеру, А.А. Бекиш¹) также предложено распространить действие норм Закона № 300-З на хозяйственные общества, в отношении которых Республика Беларусь либо административно-территориальная единица, обладая акциями, может определять решения, принимаемые этими хозяйственными обществами организации (данное предложение реализовано в проекте Закона).

7. Всесторонний и объективный прогноз предполагаемых последствий принятия (издания) нормативного правового акта, в том числе соответствие проекта социально-экономическим потребностям и возможностям общества и государства, целям устойчивого развития, а также результаты оценки регулирующего воздействия.

Подготовка проекта Закона позволит:

более четко регламентировать вопросы, которые вызывают разночтения на практике, что будет способствовать формированию единообразной правоприменительной практики;

предоставить гражданам более широкие возможности для направления электронных обращений в связи с расширением перечня участников системы обращений;

установить единообразные подходы к переписке государственных органов, иных государственных организаций, а также организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь (в части нераспространения на данные правоотношения положений Закона № 300-З);

обеспечить более качественное и полное рассмотрение организациями обращений граждан и юридических лиц за счет предусмотренных проектом Закона ограничений, направленных на недопущение злоупотребления заявителями правом на обращение (возможность одновременного приема нескольких заявителей, их представителей в рамках личного приема по решению должностного лица, проводящего такой прием; ознакомление с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращения, только после рассмотрения обращения (оставления обращения без рассмотрения по существу) и др.).

8. Краткое содержание изменений, подлежащих внесению в нормативные правовые акты, проектов, подлежащих подготовке, а также перечень нормативных правовых актов (их структурных элементов), подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием (изданием) нормативного правового акта.

В связи с принятием проекта Закона потребует корректировка постановления Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября

¹ Бекиш, А.А. Отдельные вопросы работы с обращениями граждан и юридических лиц (материал опубликован в *ilex.by*).

2025 г. № 635 ”О вопросах, связанных с рассмотрением обращений граждан и юридических лиц“.

Одновременно ввиду корректировки пункта 2 статьи 13 Закона № 300-З необходимо принятие постановления Министерства юстиции, устанавливающего порядок ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц.

Первый заместитель директора
Национального центра
законодательства и правовой
информации Республики Беларусь

Г.П.Подрезенок

14 июля 2026 г.