

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с совершенствованием порядка рассмотрения обращений граждан и юридических лиц органами местного управления. В частности, предлагается использовать автоматизированную форму регистрации обращений, закрепить в соответствующих инструкциях органов местного управления основания для постановки обращений на контроль, а также взыскивать средства, затраченные на рассмотрение необоснованных обращений.

The order of address of individual and organizational objectives to local authorities is presented in the article. Automation system of address registration is offered to use as a method of improving registration is offered to use as a method of improving registration procedure. The ways of observing address facts are also shown.

Ст. 2 Конституции Республики Беларусь провозглашает, что человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства. Одной из таких гарантий согласно ст. 40 Конституции Республики Беларусь является право каждого направлять индивидуальные или коллективные обращения в государственные органы, которые обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок [1].

В научной литературе проблема реализации права на обращение постоянно находится в поле зрения. К авторам, исследовавшим эту проблему, следует отнести А. С. Загребельного, В. В. Малькова, В. И. Ремнева, Н. Ю. Хаманева и др. [2–6]. Вместе с тем в работах указанных авторов не уделяется должного внимания совершенствованию процедуры рассмотрения обращений граждан и юридических лиц в органах местного управления. В этой связи представляется актуальным дальнейшее исследование порядка рассмотрения обращений граждан и юридических лиц в органах местного управления с целью выработки предложений по его совершенствованию.

Проблема совершенствования работы с обращениями граждан и юридических лиц (далее – заявители) актуальна для всех государственных органов, в адрес которых ежегодно поступает около 1 млн обращений. Однако в первую очередь это касается органов местного управления, что объясняется общей компетенцией этих органов. Кроме того, именно названные органы согласно пункту 1 Указа Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по работе с обращениями с граждан и юридических лиц» от 17 октября 2007 г. № 498 призваны разрешать в качестве органов первой инстанции большинство обращений, адресованных государственным органам.

Важнейшим направлением работы органов местного управления (далее – исполкомы) с обращениями заявителей является деятельность по рассмотрению и разрешению их обращений.

Правоприменительная деятельность по рассмотрению обращений проходит ряд взаимосвязанных стадий (этапов). На основании анализа нормативного и научного материала можно выделить следующие стадии рассмотрения обращений заявителей в исполкомах: возбуждение дела по обращению (цель – возникновение соответствующих административных правоотношений); рассмотрение и проверка фактов, содержащихся в обращении (цель – установление фактических обстоятельств дела); принятие ответа на обращение (цель – разрешить обращение по существу); обжалование ответа на обращение (цель – устранение возможных нарушений прав, свобод и (или) законных интересов заявителей и иных лиц); исполнение ответа на обращение (цель – прекращение правоотношений, вызванных подачей обращения) [7, с. 42].

В настоящей работе будет исследован процесс рассмотрения письменных обращений заявителей, так как большинство обращений поступает в исполкомы именно в письменной форме.

Первой стадией рассмотрения письменных обращений является их регистрация. Обращения заявителей регистрируются в день их поступления, а обращения, поступившие в нерабочий день (нерабочее время), регистрируются не позднее, чем в первый следующий за ним рабочий день.

Регистрацию, как и делопроизводство по обращениям, осуществляют соответствующие структурные подразделения исполкомов по работе с обращениями (далее – отдел по работе с обращениями) в соответствии с положением о порядке ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц в государственных органах, иных организациях, у индивидуальных

предпринимателей, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2011 г. № 1786.

Порядок и форма регистрации обращений определяется исходя из необходимости обеспечения учета, контроля, поиска и анализа обращений. Наиболее эффективной представляется автоматизированная форма регистрации обращений, так как она позволяет в режиме «реального времени» получать информацию о состоянии работы с обращениями, а также сократить и ускорить документооборот.

Регистрация заканчивается тем, что на самом письменном обращении проставляется в правом нижнем углу либо на другом любом свободном от текста месте первой страницы регистрационный штамп, в котором указывается дата регистрации и регистрационный индекс.

Следующая стадия – рассмотрение и проверка фактов, изложенных в обращении, начинается с того, что зарегистрированные обращения предварительно анализируются работниками отдела по работе с обращениями. После этого обращения передаются для наложения резолюции председателю исполкома или его заместителям, или управляющему делами исполкома (далее – руководство исполкома) согласно распределению обязанностей, поступивших в структурные подразделения исполкома, их руководителям. В ряде инструкций исполкомов об организации работы с обращениями четко прописан срок наложения резолюции – два дня. Это правило представляется рациональным, так как основной процесс рассмотрения обращения еще впереди. Резолюция оформляется на отдельном листе и прилагается к обращению, являясь его составной частью. При этом на обращениях не должно быть более одной резолюции. Последующие резолюции должностных лиц допускаются, если в них детализируется порядок исполнения.

По результатам предварительного ознакомления с письменным обращением руководство исполкома принимает одно из следующих решений:

- о направлении обращения для разрешения в структурные подразделения исполкома, нижестоящие исполкомы, другие государственные органы, иные организации, ответственные за рассмотрение обращений по существу;
- об оставлении обращения без рассмотрения по существу;
- о прекращении производства по обращению.

В соответствии с резолюцией отдел по работе с обращениями, как правило, в тот же день направляет обращения исполнителю (исполнителям) вместе с поручением руководства для принятия мер реагирования и подготовки проекта ответа (решения) заявителю.

Исполнитель или исполнители обязаны принять все необходимые меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений.

В случае необходимости письменные обращения могут быть поставлены на контроль. В связи с этим следует признать обоснованной норму пункта 21 Инструкции об организации работы с обращениями граждан, книгой замечаний и предложений в Витебском областном исполнительном комитете, утвержденной решением Витебского областного исполнительного комитета от 13 марта 2006 г. № 139, в которой перечислены основания для постановки на контроль письменных обращений. Таковыми основаниями могут являться содержащиеся в них:

- сведения о нарушении прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан;
- просьбы об оказании помощи или поддержки недостаточно социально защищенным гражданам;
- вопросы по общественно значимым проблемам;
- иные сведения.

На контроль берутся также все коллективные обращения граждан, а также обращения, поступившие в исполком с сопроводительными письмами или поручениями вышестоящих органов (должностных лиц) с требованием сообщить о результатах рассмотрения обращений.

Аналогичные нормы целесообразно закрепить во всех инструкциях исполкомов по работе с обращениями, так как это позволит создать дополнительные гарантии надлежащей реализации и защиты прав, свобод и (или) законных интересов заявителей.

В случаях, когда обращения взяты на контроль по решению руководства исполкома, отдел по работе с обращениями направляет сообщение об этом исполнителям с указанием срока контроля. В этом плане удачной представляется норма пункта 36 Инструкции об организации работы с обращениями граждан и юридических лиц, книгой замечаний и предложений в Шумилинском районном исполнительном комитете, утвержденной решением Шумилинского районного исполнительного комитета от 26 сентября 2011 г. № 624, согласно которой, если обращение

находится на особом контроле, отдел по работе с обращениями направляет исполнителям напоминания о приближении срока контроля за пять дней до его истечения.

Контроль завершается, если все поставленные в обращении вопросы рассмотрены, приняты необходимые меры и заявителям даны ответы по существу в установленные законодательством сроки.

По результатам рассмотрения обращения исполнителем (ответственным исполнителем) готовится проект ответа, который докладывается руководству исполкома, руководителю структурного подразделения исполкома. После этого наступает следующая стадия рассмотрения обращений – стадия принятия ответа на обращение. Эта стадия является важнейшей, так как именно здесь обращения разрешаются по существу.

Ответы на обращения, поступившие в исполком, направляются на бланках установленного образца и подписываются руководством исполкома или в исключительных случаях иными должностными лицами по поручению руководства исполкома. Ответы на обращения, направленные на разрешение в структурные подразделения исполкома, дают их руководители (заместители).

Обращения могут быть оставлены без рассмотрения по существу в случаях, предусмотренных пунктом 1 ст. 15 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 300-З (далее – Закон). При наличии оснований, закрепленных в статьях 16 и 21 Закона, принимается решение о прекращении производства по обращению. Решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу или о прекращении производства по обращению принимает руководство исполкома (в структурном подразделении исполкома – его руководитель) на основании предложений исполнителя.

Однако на практике возникают некоторые вопросы в реализации указанных положений Закона. Об этом свидетельствуют высказанные в ходе проведенного анкетирования должностных лиц Гомельского горисполкома и администраций г. Гомеля предложения не рассматривать анонимные обращения, обращения, содержащие нецензурные выражения, повторные необоснованные обращения, а также «неадекватные» обращения (т. е. обращения, в которых отсутствует смысл). Однако возможность не рассматривать такого рода обращения (за исключением «неадекватных») прямо предусмотрена действующим законодательством. Объясняются такие «предложения» во многом тем, что в ряде исполкомов стараются рассматривать все обращения, за исключением нечитаемых. Вместе с тем такой подход имеет и отрицательные стороны. Во-первых, отвлекаются силы, время и средства для проверки таких обращений. Во-вторых, он порождает в недобросовестных заявителях ложную надежду на то, что большим количеством обращений им удастся «обойти» закон, взять органы «измором». Некоторые граждане избрали путь написания жалоб как главный способ достижения своих целей, т. е. становятся по сути «профессиональными жалобщиками (лоббистами)». В связи с этим представляется, что руководство исполкомов должно более активно и последовательно использовать предоставленное законодательством право не рассматривать такого рода обращения. Это будет способствовать не только сокращению числа такого рода обращений, но и повышению правовой культуры заявителей.

Иначе обстоит дело с «неадекватными» обращениями (например, в адрес органов местного управления и самоуправления иногда поступают «дипломные работы», «философские трактаты» объемом по 50 листов, снабженные видеофильмами и т. д., смысл в которых практически отсутствует).

В данном случае следует руководствоваться правилом пункта 3 ст. 14 Закона, согласно которому при отсутствии в обращениях каких-либо рекомендаций, требований, ходатайств, сообщений о нарушении актов законодательства, недостатках в работе организаций либо при наличии в них только благодарности, такие обращения принимаются к сведению и ответы на них не направляются. Вместе с тем согласно пункту 1 ст. 15 Закона письменные обращения, не соответствующие требованиям, установленным пунктами 1–6 ст. 12 Закона (в том числе те, в которых не изложена суть обращения), могут быть оставлены без рассмотрения по существу. Под сутью обращения на основании анализа законодательства (статьи 1, 12, 14 Закона) следует понимать конкретные четко сформулированные рекомендации, просьбы, требования, ходатайства и т. п.

Следует отметить, что в этом случае возникает определенная коллизия между пунктом 3 ст. 14 и пунктом 1 ст. 15 Закона. Представляется, что подход, закрепленный в ст. 15 Закона, более оправдан, так как в этом случае заявителю будет направлен ответ с указанием причин оставления его обращения без рассмотрения по существу. В связи с этим представляется необходимым пункты 2 и 3

ст. 12 Закона после слов «суть обращения» дополнить словами «(конкретные четко сформулированные рекомендации, просьбы, требования, ходатайства и т. п.)».

Во-вторых, установить ответственность в отношении лиц, неоднократно подающих необоснованные обращения. Отметим, что в литературе высказывалась мысль о взимании пошлины при подаче повторных обращений [8]. С этим предложением согласиться нельзя, так как это будет прямым ущемлением права граждан на обращение.

Механизм правового воздействия на заявителей, злоупотребляющих своим правом на обращение, закреплен в ст. 19 Закона. Согласно указанной норме затраченные средства на рассмотрение обращений могут быть взысканы в связи с рассмотрением систематически направляемых необоснованных обращений в одну и ту же организацию, к одному и тому же индивидуальному предпринимателю от одного и того же заявителя; обращений, содержащих заведомо ложные сведения.

Однако даже при наличии указанных оснований исполкомы зачастую проявляют «мягкость» в этом вопросе, чем порождают новые подобные обращения. В связи с этим представляется, что исполкомы должны непременно разъяснять заявителям нормы ст. 19 Закона, а если это не возымело действия, то в обязательном порядке взыскивать с недобросовестных заявителей средства, затраченные на рассмотрение обращений, указанных в ст. 19 Закона.

В случае несогласия с ответом, принятым на обращение, заявитель имеет право обжаловать его в соответствии со ст. 7 Закона. Порядок обжалования ответов на обращения урегулирован в ст. 20 Закона. Так, в силу пункта 1 названной статьи ответ на обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу могут быть обжалованы в вышестоящую организацию.

Вышестоящая организация в соответствии с пунктом 2 ст. 20 Закона при поступлении такой жалобы проверяет содержащиеся в ней сведения и при наличии оснований для положительного решения изложенных в обращении вопросов рассматривает обращение по существу либо выдает соответствующим исполкомом, рассматривавшим обращение по существу, обязательное для исполнения предписание о надлежащем решении этих вопросов, о чем сообщает заявителю.

Рассмотрение вышестоящей организацией жалобы согласно пункту 5 ст. 20 Закона осуществляется в порядке и сроки, установленные этим Законом для рассмотрения обращений.

Ответ исполкома на обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу после обжалования в вышестоящую организацию могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством. В суде может быть обжалован и ответ на жалобу в вышестоящую организацию, если при рассмотрении этой жалобы принято новое решение, относящееся к компетенции соответствующей вышестоящей организации (пункты 3 и 4 ст. 20 Закона).

Заключительной стадией работы с обращениями является исполнение принятых по ним ответов. Эта стадия является важнейшей, так как во многом от того, как исполняются решения, принятые по обращениям, заявители судят об эффективности работы не только исполкомов, но и всех государственных органов.

Важным в связи с этим является вопрос о сроке исполнения ответа на обращение, который в действующем законодательстве прямо не урегулирован. Дискуссии по этому вопросу велись и среди ученых-юристов. Так, одни отстаивали позицию о необходимости нормативного закрепления точного срока исполнения решения, принятого по обращению, другие утверждали, что в этом нет никакой необходимости, так как по абсолютному большинству обращений установленный срок вполне достаточен для полного завершения рассмотрения обращения, включая исполнение решения [6, с. 17–18].

Анализ ст. 14 Закона позволяет сделать вывод, что законодатель закрепляет второй подход. Так, согласно указанной норме обращение считается рассмотренным по существу, если в результате его рассмотрения решены все изложенные в нем вопросы, *приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов* заявителей и им даны ответы.

Таким образом, на основании проведенного исследования можно сделать следующие предложения по совершенствованию порядка рассмотрения обращений заявителей в органах местного управления:

1. В целях улучшения процедуры регистрации обращений целесообразно использовать автоматизированную форму регистрации обращений, так как она позволяет в режиме «реального

времени» получать информацию о состоянии работы с обращениями, а также сократить и ускорить документооборот.

2. Для обеспечения надлежащего рассмотрения и проверки фактов, изложенных в обращении, предлагается закрепить в соответствующих инструкциях исполкомов основания для постановки обращений на контроль.

3. С целью сокращения количества необоснованных обращений представляется, что исполкомы должны непременно разъяснять заявителям нормы ст. 19 Закона, а если это не возымело действия, то в обязательном порядке взыскивать с недобросовестных заявителей средства, затраченные на рассмотрение обращений, указанных в ст. 19 Закона.

Список литературы

1. **Конституция** Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2005. – 48 с.

2. **Загребельный, А. С.** Гражданин обратился в исполком / А. С. Загребельный. – М. : Юрид. лит., 1989. – 112 с.

3. **Мальков, В. В.** Советское законодательство о жалобах и заявлениях / В. В. Мальков. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 108 с.

4. **Ремнев, В. И.** Предложения, заявления и жалобы граждан / В. И. Ремнев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 72 с.

5. **Нудненко, Л. А.** Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки / Л. А. Нудненко, Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 2007. – № 3. – С. 5–12.

6. **Хаманева, Н. Ю.** Конституционное право граждан на подачу обращений / Н. Ю. Хаманева // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 10–18.

7. **Нилов, Д. Г.** Стадии рассмотрения обращений граждан в государственных органах / Д. Г. Нилов // Право.by. – 2009. – № 3. – С. 41–47.

8. **Василевич, С. Г.** О совершенствовании работы с обращениями граждан / С. Г. Василевич // КонсультантПлюс : Беларусь. Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2006.