

СТАДИИ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемой определения количества и содержания стадий процесса рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. На основании проведенного исследования предлагается выделять четыре стадии этого процесса в зависимости от цели каждой из них: 1) возбуждение дела по обращению; 2) изучение и проверка вопросов и доводов, содержащихся в обращении; 3) рассмотрение обращения по существу; 4) обжалование ответа на обращение.

The article deals with issues related to the problem of determining the number and content of the stages of the process of considering appeals of citizens and legal entities. Based on the study, it is proposed to single out four stages of this process, depending on the purpose of each of them: 1) initiation of a case on appeal; 2) the study and verification of issues and arguments contained in the appeal; 3) consideration of the appeal on the merits; 4) appeal the response to the appeal.

Ключевые слова: стадия; возбуждение дела; проверка доводов; рассмотрение по существу; обжалование.

Key words: stage; initiation of a case; verification of arguments; consideration on the merits; appeal.

Правоприменительная деятельность по рассмотрению обращений проходит ряд взаимосвязанных стадий (этапов).

Стадия процесса в юридической науке определяется как совокупность действий уполномоченных на то государственных органов и иных лиц, объединенных общей целью, стоящей перед ними на данном этапе.

Вопрос о количестве стадий рассмотрения обращений граждан и юридических лиц является в правовой литературе дискуссионным.

Так, А. С. Загребельный полагает, что работа с обращениями граждан состоит из двух стадий: рассмотрение и разрешение обращения. Первая стадия включает регистрацию, ознакомление с содержанием данного обращения, направление в инстанцию, компетентную его разрешать. Вторая стадия состоит из этапов принятия решений, обеспечения их правильного и своевременного исполнения, извещения заявителей о принятых решениях и разъяснении порядка обжалования, анализа и обобщения обращений граждан [1, с. 18].

По мнению Т. А. Бочковой, правовые отношения, возникающие в связи с рассмотрением обращений, проходят четыре стадии: а) возбуждение управленческого дела по обращению; б) рассмотрение обращения; в) принятие решения; г) исполнение решения [2, с. 16].

Ю. М. Козлов к числу таких стадий относит: 1) прием жалоб и заявлений; 2) их рассмотрение; 3) расследование жалоб и заявлений; 4) принятие решения по жалобам и заявлениям и контроль за исполнением принятых мер; 5) анализ жалоб и заявлений и обобщение опыта работы по их разрешению [3, с. 13].

Также пять стадий в производстве по обращениям граждан (но несколько иных по содержанию) выделяет А. И. Третьяков: 1) возбуждение дела по обращению (в зависимости от формы подачи – регистрация письменного или заслушивание устного); 2) рассмотрение и проверка фактов, содержащихся в обращении; 3) принятие решения по обращению; 4) исполнение принятого решения; 5) обжалование принятого решения [4, с. 86].

В свою очередь, И. С. Ковальчук перечисляет семь стадий рассмотрения обращений: 1) принятие и регистрация; 2) определение способа производства и решения вопросов их использования; 3) принятие решений по существу обращения в случае отсутствия потребности в проверках; 4) проверка по обращениям; 5) принятие решений по результатам проверок; 6) принятие мер по результатам решения обоснованных обращений; 7) направление сообщений заявителям [5, с. 15].

А. Т. Хусанов в своем исследовании, посвященном проблемам административного производства по обращениям граждан, выделяет три группы стадий.

Стадии рассмотрения и разрешения обращений: 1) прием обращений; 2) их регистрация; 3) рассмотрение обращений; 4) направление обращений по принадлежности; 5) проверка фактов, истребование в случае необходимости дополнительных материалов, либо принятие других

мер; 6) принятие решения по поводу обращения; 7) сообщение гражданину о принятом решении.

Стадии собственно производства по обращениям граждан: 1) исполнение решения по поводу обращения; 2) обжалование, опротестование, отмена или приостановление решения по поводу обращения.

За пределами производства по обращениям, но в рамках работы по ним, находятся стадии: 1) анализ и обобщение обращений; 2) осуществление надзора и контроля за соблюдением законодательства при рассмотрении обращений; 3) принятие мер к устранению причин и условий, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан; 4) обсуждение отчетов о состоянии работы с обращениями; 5) информирование общественности о мерах, принятых в связи с обращениями [6, с. 9–10].

Не анализируя представленные классификации на предмет обнаружения их достоинств и недостатков, следует отметить их общий существенный порок: они не позволяют определить то правовое основание, в соответствии с которым проводится разграничение стадий рассмотрения обращений.

Наиболее обоснованной в этом плане представляется позиция И. Ш. Килясханова, который полагал, что для признания определенной группы действий стадией процесса необходимо, чтобы этими действиями преследовалась цель, качественно отличающаяся от преследуемых другими группами действий целей. Исходя из этого указанный автор, исследуя стадии рассмотрения жалоб, выделял следующие: а) возбуждение дел по жалобам (направлено на возникновение процессуальных отношений); б) проверка и рассмотрение (имеет целью установления фактических обстоятельств дела); в) принятие решения (на этой стадии дается юридическая оценка действиям сторон правового спора); г) обжалование принятого решения (направлено против возможных нарушений прав граждан); д) исполнение принятого решения (способствует прекращению правоотношений, вызванных подачей жалобы) [7, с. 85–86].

Данная позиция представляется наиболее удачной, так как согласуется с принятым в процессуальной науке подходом определения стадий процесса в зависимости от целей, решаемых на каждой из стадий. Вместе с тем, она требует уточнения в теоретическом плане и приведения в соответствие с действующим законодательством.

Во-первых, наименование второй стадии представляется некорректным, так как не позволяет установить, что же именно подлежит проверке и рассмотрению. Исходя из исследования теоретического материала и положений п. 1 и 2 ст. 14 и п. 1 ст. 18 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон) [8], можно сделать вывод, что проверке подлежат законность и обоснованность содержащихся в обращении вопросов и доводов заявителей. Кроме того, на основании анализа положений главы 2 Закона термин «рассмотрение» охватывает все стадии работы с обращениями. В связи с этим, исходя из положений п. 3 ст. 17 Закона, его следует заменить термином «изучение», так как вопросы и доводы, содержащиеся в обращении, прежде всего, должны быть изучены, а после этого – проверены.

Во-вторых, выделение в качестве самостоятельных таких стадий, как принятие решения и исполнение принятого решения характерно, скорее, для процессуального законодательства и не соответствует смыслу и содержанию п. 1 и 2 ст. 14 Закона. Согласно этим нормам обращения считаются рассмотренными по существу, если рассмотрены все изложенные в них вопросы, приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов заявителей и им даны ответы. Анализ указанных положений Закона позволяет сделать вывод, что рассмотрение обращения по существу включает в себя как принятие решения по обращению, так и его исполнение. Так как только в этом случае будет достигнута цель этой стадии: прекратить соответствующие правоотношения, возникшие в результате подачи обращения, путем защиты, обеспечения реализации, восстановления прав, свобод и (или) законных интересов заявителей. Кроме того, исполнение решения по обращению необходимо только, если обращение будет удовлетворено. В остальных случаях потребность в исполнении отсутствует. Следовательно, указанные стадии должны быть объединены в одну стадию: стадию рассмотрения обращения по существу.

В-третьих, наименование четвертой стадии следует привести в соответствие с п. 1 ст. 20 Закона, согласно которой обжалованы в вышестоящую организацию могут быть как ответ организации на обращение, так и решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу [8, с. 42; 9, с. 129].

Таким образом, анализ различных научных позиций и действующего законодательства об обращениях граждан и юридических лиц позволяет выделить следующие стадии рассмотрения обращений в зависимости от цели каждой из них: 1) возбуждение дела по обращению (цель – возникновение соответствующих административных правоотношений); 2) изучение и проверка вопросов и доводов, содержащихся в обращении (цель – установление фактических обстоятельств дела); 3) рассмотрение обращения по существу (цель – прекратить возникшие в результате подачи обращения правоотношения путем принятия и исполнения (при необходимости) соответствующего решения по обращению и направления заявителю ответа); 4) обжалование ответа (уведомления) на обращение (цель – устранение возможных нарушений прав, свобод и (или) законных интересов заявителей).

Список использованной литературы

1. **Загребельный, А. С.** Правовые и организационные вопросы деятельности местных Советов народных депутатов по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. С. Загребельный ; Всесоюзный юрид. заоч. ин-т – М., 1984. – 25 с.
2. **Бочкова, Т. А.** Предложения, заявления и жалобы как средства охраны прав граждан и обеспечения законности в государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Бочкова ; Свердлов. юрид. ин-т. – Свердловск, 1965. – 22 с.
3. **Козлов, Ю. М.** Институт права жалобы по советскому административному праву : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Козлов ; Москов. юрид. ин-т. – М., 1953. – 17 с.
4. **Третьяков, А. И.** Производство по предложениям, заявлениям и жалобам граждан в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А. И. Третьяков. – М., 2003. – 212 л.
5. **Ковальчук, І. С.** Організаційно-правові проблеми розгляду звернень громадян і юридичних осіб в органах прокуратури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 [Электронный ресурс] / І. С. Ковальчук ; Одеська нац. юрид. акад. – Одеса, 2008. – 20 с.
6. **Хусанов, А. Т.** Деятельность исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. Т. Хусанов ; Ташкент. гос. ун-т. – Ташкент, 1982. – 16 с.
7. **Кияляханов, И. Ш.** Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. Ш. Кияляханов. – М., 1984. – 207 л.
8. **Об обращениях** граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З (в ред. Закона Респ. Беларусь от 15 июля 2015 г. № 306-З) // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2019.
9. **Нилов, Д. Г.** Стадии рассмотрения обращений граждан в государственных органах / Д. Г. Нилов // Право.Ву. – 2009. – № 3. – С. 41–47.
10. **Нилов, Д. Г.** Стадии рассмотрения обращений граждан и юридических лиц / Д. Г. Нилов // Экономика и право в условиях развития современного общества : сб. статей. – М. : Перспектива, 2015. – С. 128–141.