

ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ ОТВЕТОВ НА ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Д.Г. Нилов, ст. преподаватель

Белорусский торгово-экономический университет потребительской кооперации (г. Гомель, Республика Беларусь)

В статье рассматривается закрепленный в законодательстве Республики Беларусь порядок досудебного обжалования ответов на обращения граждан и юридических лиц. Проведено исследование научного и нормативного материала по рассматриваемой проблеме. Выработаны предложения по совершенствованию правового регулирования порядка досудебного обжалования ответов на обращения. В частности, доказана необходимость закрепления не условной, а смешанной подведомственности дел суду по делам об обжаловании ответов на обращения. Также обоснована целесообразность прямого закрепления возможности обжалования не только ответов на обращения, но и действий (бездействия) в связи с рассмотрением обращения.

Ключевые слова: обращения граждан и юридических лиц; право на обращение; ответ на обращение; жалоба; обжалование.

Статья 40 Конституции Республики Беларусь закрепляет 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 проблеме реализации права на обращение уделяется значительное внимание. К авторам, исследовавшим эту проблему, можно отнести как советских ученых, например В.И. Ремнева [3], так и современных, например Н.А. Савановича [4]. Вместе с тем в указанных работах не уделяется должного внимания порядку досудебного обжалования ответов на обращения граждан и юридических лиц, хотя данный правовой институт является важнейшей гарантией реализации права на обращение. В связи с этим представляется актуальным дальнейшее исследование указанного порядка с целью выработки предложений по его совершенствованию.

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, является Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-З (ред. 15.07.2015) «Об обращениях граждан и юридических

лиц» (далее – Закон), который закрепляет понятие, виды, порядок работы с обращениями граждан и юридических лиц, требования к ответу на обращения, а также порядок обжалования таких ответов.

Так, согласно ст. 3 Закона граждане Республики Беларусь, а также юридические лица и индивидуальные предприниматели имеют право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений. Граждане, кроме того, вправе вносить замечания и (или) предложения в книгу замечаний и предложений. Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства, представительства иностранных организаций по общему правилу также пользуются правом на обращение наравне с гражданами и юридическими лицами Республики Беларусь.

В соответствии с абз. 2 ст. 1 Закона обращение представляет собой индивидуальное или коллективное заявление, предложение, жалобу, изложенные в письменной, электронной или устной форме.

В силу абз. 7 ст. 7 Закона заявитель имеет право обжаловать ответ на обращение. При реализации указанного права возникает одна из стадий работы с обращениями. Данное право согласно ч. 3 п. 1 ст. 18 Закона актуализируется в случае, если в письменных ответах на письменные обращения содержатся решения о полном или частичном отказе в удовлетворении обращений. В таких ответах должен быть указан порядок их обжалования.

Обжалование ответов на обращения протекает в рамках отдельной стадии процедуры рассмотрения обращений – стадии обжалования ответа на обращение, цель которой устранение возможных нарушений прав, свобод и (или) законных интересов заявителей. Данная стадия включает в себя два этапа: досудебное обжалование и обжалование в судебном порядке. Предметом настоящего исследования является первый этап – досудебное обжалование [2, с. 42].

В соответствии с ч. 1 п. 1 ст. 20 Закона ответ на обращение может быть обжалован в вышестоящую организацию.

В связи с этим возникает объективная необходимость четкого уяснения содержания термина «вышестоящая организация». Указом Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 № 498 (ред. от 09.10.2017) «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» утвержден Перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения, а также их вышестоящие органы, куда можно адресовать жалобы (далее – Перечень).

Вместе с тем, как справедливо указывалось в научных исследова-

ниях, данный Перечень имеет ряд недостатков. Во-первых, в Перечне вышестоящие органы указаны лишь до уровня республиканского органа государственного управления (министерства или государственного комитета) или области. Во-вторых, Перечень не носит исчерпывающего характера и касается лишь отдельных сфер [4].

Абсолютно оправданным в связи с этим представляется норма ч. 2 п. 1 ст. 20 Закона, которая предписывает размещать в организациях в общедоступных местах (на информационных стендах, табло и (или) иным способом) информацию о наименовании, месте нахождения и режиме работы вышестоящих организаций. Это должно помочь заявителям ориентироваться в существующих иерархических связях между различными организациями.

Буквальное толкование нормы ч. 1 п. 1 ст. 20 Закона показывает, что объектом обжалования является сам ответ на обращение. Такая формулировка ставит под вопрос возможность обжалования иных действий, связанных с рассмотрением обращения (нетактичное поведение работника, проявления бюрократизма и волокиты и т.д.). Системное толкование норм Закона позволяет сделать вывод, что у заявителя такая возможность есть.

Так, согласно абз. 3 ст. 9 Закона организации индивидуальные предприниматели обязаны в том числе: не допускать формализма, бюрократизма, волокиты, предвзятого, нетактичного поведения, грубости и неуважения к заявителям. В свою очередь в силу ч. 2 п. 1 ст. 18 Закона в письменных ответах на жалобы в отношении действий (бездействия) организаций, индивидуальных предпринимателей и их работников должны содержаться анализ и оценка указанных действий (бездействия), информация о принятых мерах в случае признания жалоб обоснованными.

В связи с этим заявитель может подать жалобу на нетактичное или оскорбительное поведение работника организации, на перенаправление обращения или на продление срока его рассмотрения и т.п.

Следует отметить более удачную формулировку нормы п. 4 ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 59-ФЗ), согласно которой заявитель имеет право обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данная формулировка прямо закрепляет возможность обжаловать как решение по обращению, так и действия (бездействие) в связи с рассмотрением обращения, что создает

для заявителя более полные гарантии реализации его права на обращение.

Следовательно, необходимо отличать обжалование в вышестоящую организацию как процедуру, установленную Законом для пересмотра ответов по обращениям, от жалобы как одного из видов обращений. Согласно п. 2 ст. 20 Закона вышестоящая организация при поступлении жалобы на ответ организации на обращение проверяет содержащиеся в ней сведения и при наличии оснований для положительного решения изложенных в обращении вопросов может выбрать одно из альтернативных действий:

- рассмотреть обращение по существу;
- выдать соответствующей организации, рассматривавшей обращение по существу, обязательное для исполнения предписание о надлежащем решении этих вопросов. В этом случае организация, получившая такое предписание, должна исполнить его в указанный в предписании срок, но не позднее одного месяца и в течение трех рабочих дней сообщить об этом в вышестоящую организацию, а также направить ответ заявителю.

В соответствии с п. 3 ст. 20 Закона ответ организации на обращение после обжалования в вышестоящую организацию может быть обжалован в суде в порядке, установленном законодательством. Исключением из этого правила является норма п. 6 ст. 20 Закона, согласно которой ответ на обращение организации, не имеющей вышестоящей организации, а также индивидуального предпринимателя могут быть обжалованы в суде в порядке, установленном законодательством.

Следовательно, белорусский законодатель закрепил процедуру обязательного досудебного обжалования ответа на обращение в качестве предварительного условия обращения в суд. По мнению некоторых белорусских исследователей, это должно способствовать более оперативному восстановлению нарушенных прав и законных интересов заявителей, а также позволит снизить объем нагрузки на суды [4].

Представляется, однако, что норма п. 3 ст. 20 Закона нуждается в корректировке, так как в данном виде она выступает скорее как дополнительный бюрократический барьер, ограничивающий доступ граждан к правосудию. Кроме того, опасения, что отмена этой нормы приведет к увеличению рабочей нагрузки на суды, беспочвенны, поскольку количество дел по жалобам на неправомерные действия государственных (иных органов) и должностных лиц в судах по сравнению с исковыми делами незначительно.

Более обоснованной, в этом плане, представляется норма п. 4 ст. 4 Закона № 59-ФЗ, которая закрепляет смешанную, а не условную подведомственность таких дел суду. При смешанной подведомственности заявитель может последовательно обратиться к двум или более указанным в законе юрисдикционным органам, или сделать это одновременно, или обратиться в один из них [5, с. 8].

Таким образом, в Республике Беларусь создан достаточно эффективный правовой механизм досудебного обжалования ответов на обращения. Вместе с тем проведенное исследование выявило необходимость его дальнейшего совершенствования, в том числе и с учетом опыта Российской Федерации.

Список литературы

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 и 17.10.2004). Минск: Амалфея, 2005. 48 с.
2. *Нилов Д.Г.* Стадии рассмотрения обращений граждан в государственных органах // *Право. Ву.* 2009. № 3. С. 41–47.
3. *Ремнев В.И.* Право жалобы в СССР. М.: Госюриздат, 1964. 108 с.
4. *Саванович Н.А.* Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц»: (по состоянию на 12.10.2016). Минск: ООО «ЮрСпектр», 2019.
5. *Стрелкова И.И.* Подведомственность арбитражному суду дел по экономическим спорам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2002. 27 с.