

УСТРАНЕНИЕ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ, ПОРОЖДАЮЩИХ ОБОСНОВАННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ КАК ПРЕВЕНТИВНАЯ ГРУППА СТАДИЙ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемой выделения стадий процесса рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. На основании проведенного исследования предлагается выделять в качестве самостоятельной группы стадий работы с обращениями превентивную группу стадий. Основная цель указанной группы стадий – это своевременное выявление и устранение причин и условия, порождающие обоснованные обращения.

The article deals with issues related to the problem of identifying stages in the process of considering appeals of citizens and legal entities. On the basis of the conducted research, it is proposed to single out the preventive group of stages as an independent group of work stages with appeals. The main objective of this group of stages is the timely identification and elimination of the causes and conditions that give rise to reasonable appeals.

Ключевые слова: стадии рассмотрения; обращения граждан и юридических лиц; правоотношения.

Key words: stages of consideration; appeals of citizens and legal entities; legal relations.

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 проблема стадийности работы с обращениями граждан и юридических лиц остается дискуссионной. Вместе с тем от решения этого вопроса во многом зависит не только надлежащая реализация права граждан и юридических лиц на обращение, но и дальнейшее совершенствование механизма административно-правового регулирования этого права.

В настоящее время основным нормативным правовым актом, регламентирующим порядок рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, является Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 (ред. от 15 июля 2015 г.) «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон), который закрепляет понятие, виды обращений и, в том числе, порядок работы с обращениями граждан и юридических лиц [2].

Анализ положений Закона позволяет сделать вывод о том, что работа государственных органов, иных организаций (должностных лиц) (далее – организация) (деятельность индивидуальных предпринимателей в этой сфере имеет свои особенности, в связи с чем не будет рассмотрена в настоящей статье) состоит из двух направлений, которые отличаются друг от друга характером и содержанием выполняемых функций, форм и методов их реализации.

Во-первых, организации осуществляют деятельность по принятию и рассмотрению обращений граждан и юридических лиц, правовое регулирование которой закреплено во 2 главе Закона.

Во-вторых, они в силу ст. 28 Закона осуществляют в соответствии со своей компетенцией контроль и надзор за соблюдением порядка рассмотрения обращений. В частности, организации в целях постоянного совершенствования работы с обращениями изучают, анализируют и систематизируют содержащиеся в них вопросы, данные о количестве и характере обращений и принятых по ним решений, размещают на своих официальных сайтах в глобальной компьютерной сети «Интернет» ответы на наиболее часто поднимаемые в обращениях вопросы (при их наличии), проводят проверки соблюдения порядка рассмотрения обращений в этих организациях и принимают меры по устранению указанных в обращениях и выявленных нарушений.

Выделение этих двух взаимосвязанных направлений вытекает не только из анализа законодательства, но и анализа практической деятельности организаций в рассматриваемой области.

В этой связи в определенной степени следует согласиться с позицией А. Т. Хусанова, который 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 [3, с. 9–10].

Вместе с тем анализ положений Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 (ред. от 23 марта 2015 г.) «О деbüroкратизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» (далее – Директива № 2) позволяет выделить еще одну группу стадий работы с обращениями, которые также находятся за пределами производства по обращениям, но в рамках работы по ним – превентивную группу стадий [3].

Юридической основой выделения этой группы стадий выступают положения преамбулы и п. 1 Директивы № 2. Так, согласно абзацу 2 подп. 1.1 п. 1 Директивы № 2 руководителям государственных органов предписывается расширить практику использования «прямых телефонных линий», регулярно проводить должностными лицами государственных органов выездных личных приемов граждан и представителей юридических лиц, встреч с населением, пресс-конференций по актуальным для населения вопросам, в том числе с привлечением депутатов всех уровней, представителей средств массовой информации и общественных объединений. При этом поднимаемые гражданами вопросы, не требующие специальной дополнительной проверки и относящиеся к компетенции соответствующего должностного лица, должны решаться безотлагательно [3].

Порядок работы в государственных органах, государственных и иных организациях с обращениями граждан и юридических лиц, поступившими в ходе «горячих линий» и «прямых телефонных линий», регламентирован в Постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 23 июля 2012 г. № 667 (ред. от 26 июля 2017 г.) «О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц» (далее – Постановление № 667) [4].

Анализ положений подп. 1.1 п. 1. Директивы № 2 и Постановления № 667 позволяет выявить определенное сходство урегулированных ими правоотношений (далее – превентивные правоотношения) и правоотношениями, возникающими в процессе производства по обращениям (далее – основные правоотношения).

Так, превентивные правоотношения, как и основные, по характеру взаимодействия между их субъектами являются горизонтальными. Во-первых, они возникают по инициативе граждан и юридических лиц, которые в любой момент могут их прекратить. Во-вторых, субъекты рассматриваемых отношений юридически не зависят друг от друга и обладают взаимными правами и обязанностями. При этом основная обязанность по рассмотрению обращения по существу возлагается именно на организации.

В то же время превентивные правоотношения имеют ряд отличительных черт:

– Во-первых, их основная цель – своевременное выявление и устранение причин и условий, порождающих обоснованные обращения. Следовательно, они носят предупредительный (профилактический) характер, а значит, данные отношения всегда предшествуют основным;

– Во-вторых, в отличие от основных, превентивные правоотношения касаются более узкого круга вопросов, так как некоторые вопросы не могут быть рассмотрены в рамках мероприятий, предусмотренных подп. 1.1 п. 1 Директивы № 2. Так, согласно абз. 4 п. 1.91 Постановления № 667 обращения, принятые в ходе «прямой телефонной линии» и зарегистрированные в организации, могут быть оставлены без рассмотрения по существу, в частности, если для рассмотрения обращений по существу необходимо указание персональных данных граждан, за исключением содержащихся в обращениях. В этом случае гражданам предлагается обратиться с устными или письменными обращениями в порядке, предусмотренном Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. «Об обращениях граждан и юридических лиц» [4].

– В-третьих, правовое регулирование основных правоотношений основывается на нормах главы 2 Закона, а превентивных – нормах подп. 1.1 п. 1 Директивы № 2 и Постановления № 667.

Более детально в действующем законодательстве урегулирован порядок работы с обращениями, поступившими в ходе проведения «прямых телефонных линий» и «горячих линий».

Так, в соответствии с подп. 1.1 п. 1 Постановления № 667 «горячая линия» предназначена для обращения в организацию по вопросам справочно-консультационного характера, связанным с ее деятельностью. «Прямая телефонная линия» – для обращения в организацию по вопросам, входящим в ее компетенцию, либо по заранее планируемой теме, обусловленной ее актуальностью.

Согласно ч. 2 подп. 1.2 п. 1 Постановления № 667 порядок проведения «горячей линии» и работы с обращениями, поступающими в ходе ее проведения, устанавливается руководителем организации. Обращения, поступившие в ходе «горячей линии», не подлежат регистрации.

Порядок рассмотрения устных обращений, поступивших в ходе проведения «прямых телефонных линий» регламентируется подп. 1.3–1.9 п. 1 Постановления № 667. В целом он схож с порядком работы с устными обращениями, изложенными в ходе личного приема, закрепленными в ст. 6 Закона: заявитель должен сообщить свою фамилию, имя, отчество (при его наличии); изложить суть обращения и т. д. Вместе с тем между ними имеется ряд отличий.

Во-первых, делопроизводство по обращениям, изложенным в ходе личного приема, ведется в соответствии с Положением № 1786. Делопроизводство же по обращениям, поступившим в ходе «прямой телефонной линии», ведется в организациях в порядке, установленном руководителем организации, с учетом требований Постановления № 667 (подп. 1.3. п. 1 Постановления № 667).

Во-вторых, личный прием согласно п. 3 ст. 6 Закона должен проводиться не реже одного раза в месяц в установленные дни и часы. «Прямая телефонная линия» в соответствии с подп. 1.2 п. 1 Директивы № 2 и подп. 1.3 п. 1 Постановления № 667 проводится руководителями республиканских органов государственного управления и местных исполнительных и распорядительных органов и (или) их заместителями по графику каждую субботу с 9.00 до 12.00. Иными руководителями организаций не реже одного раза в квартал.

На основании проведенных сравнительной характеристики превентивных и основных правоотношений, а также системного анализа норм Директивы № 2 и Постановления № 667 и норм главы 2 Закона можно сделать вывод о том, что превентивная группа стадий включает в себя две основные стадии: стадию принятия обращения и стадию рассмотрения обращения.

Стадия принятия обращения состоит в изложении обращения заявителем. Так, согласно подп. 1.6. Постановления № 667 при обращении на «прямую телефонную линию» гражданин должен сообщить свою фамилию, собственное имя, отчество (при его наличии), данные о месте жительства и (или) работы (учебы), а представитель юридического лица – фамилию, собственное имя, отчество (при его наличии), наименование представляемого им юридического лица и его юридический адрес, изложить суть обращения.

После изложения обращения начинается стадия его рассмотрения. В ходе этой стадии, прежде всего, проверяется имеются ли предусмотренные в подп. 1.9 Постановления № 667 основания для оставления обращения без рассмотрения по существу. При отсутствии указанных оснований в силу подп. 1.7 Постановления № 667 в ходе «прямой телефонной линии» гражданам и юридическим лицам даются полные и исчерпывающие ответы на поставленные ими вопросы в пределах компетенции организации.

При необходимости дополнительного изучения вопроса, проведения специальной проверки или запроса соответствующей информации обращение регистрируется в день его поступления путем оформления регистрационно-контрольной карточки.

Обращения не подлежат регистрации в случаях, указанных в части первой и второй подп. 1.8 Постановления № 667 (в случае если обращение либо отдельные поставленные в нем вопросы не относятся к компетенции организации, а также, если в обращении поставлены вопросы, на которые организацией уже были даны ответы (направлены уведомления), в том числе в рамках личного приема).

О результатах рассмотрения обращений, не разрешенных в ходе «прямой телефонной линии», граждане и юридические лица согласно подп. 1.9 Постановления № 667, уведомляются в пятнадцатидневный срок со дня регистрации обращений в организации [4].

Таким образом, проведенный анализ превентивной группы стадий работы с обращениями свидетельствует о схожести их правового регулирования с правовым регулированием стадий производства по обращениям. Ключевым отличием между ними является преследуемая на этих стадиях цель. В первом случае – это своевременное выявление и устранение причин и условия, порождающие обоснованные обращения. Во втором – рассмотрение обращений по существу.

Вместе с тем, учитывая тесную взаимосвязь рассматриваемых стадий, представляется целесообразным закрепить нормы о превентивной группе стадий, содержащиеся в подп. 1.1 п. 1 Директивы № 2 и Постановления № 667, непосредственно в Законе. Это позволит создать комплексное правовое регулирование всех стадий работы с обращениями, а соответственно, и повысить эффективность всего механизма административно-правового регулирования реализации права граждан и юридических лиц на обращение.

Список использованной литературы

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

2. **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.

3. **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.

4. **О некоторых** вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 23 июля 2012 г. № 667 (в ред. от 26 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2019.