

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАССМОТРЕНИЯ УСТНЫХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В статье рассматриваются проблемы, связанные с рассмотрением устных обращений в рамках личного приема. На основании анализа различных научных позиций раскрывается правовая природа предварительной записи на личный прием. Исследуются стадии рассмотрения устного обращения в рамках личного приема. Предлагаются меры по совершенствованию действующего законодательства.

The article discusses the problems associated with the consideration of oral appeals in the framework of personal admission. Based on the analysis of various scientific positions, the legal nature of the preliminary appointment for a personal appointment is revealed. The stages of consideration of oral treatment in the framework of personal admission are investigated. Measures are proposed to improve existing legislation.

*Ключевые слова:* устное обращение; предварительная запись; личный прием; стадии личного приема.

*Key words:* oral treatment; preliminary recording; personal reception; stages of personal reception.

Согласно статье 40 Конституции Республики Беларусь, каждому предоставляется право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок [1].

Одной из форм реализации права на обращение являются устные обращения, которые, будучи известными с древних времен, не потеряли своей востребованности и в настоящее время. Посредством устных обращений заявители могут непосредственно изложить свои ходатайства, требования или рекомендации уполномоченным должностным лицам, что существенно сокращает сроки и затраты на рассмотрение обращений, а также позволяет заявителям лично присутствовать при разрешении их обращений. Вместе с тем в отечественном законодательстве правовое регулирование устных обращений представляется весьма ограниченным. В научной литературе вопросы работы с устными обращениями также не получили достаточного научно-исследовательского освещения. В частности, требуют дальнейшего более глубокого научного исследования проблемы правовой природы предварительной записи на личный прием; стадии проведения личного приема и т. д.

Устное обращение в соответствии с абзацем девятым ст. 1 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон) – это обращение заявителя, изложенное в ходе личного приема [2].

Анализ данного определения позволяет сделать однозначный вывод о том, что в Республике Беларусь закрепляется лишь один способ подачи устного обращения – изложение в ходе личного приема.

Порядок проведения личного приема урегулирован в ст. 6 Закона. Так, согласно п. 1 указанной статьи в организациях проводится личный прием граждан, их представителей, представителей юридических лиц (далее – личный прием).

С учетом сокращения термина «организация», использованного в абзаце третьем статьи 1 Закона, личный прием должен проводиться:

– в государственных органах (министерства, государственные комитеты, местные исполнительные и распорядительные органы, местные Советы депутатов, органы прокуратуры, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, суды и др.);

– государственных организациях (государственных учреждениях (например, государственные учреждения образования, территориальные центры социального обслуживания, поликлиники));

– государственных предприятиях (республиканские унитарные предприятия, коммунальные унитарные предприятия, в том числе жилищно-эксплуатационные службы, организации по регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним), государственных объединениях (например, Белорусская железная дорога и др.);

– организациях частной формы собственности (хозяйственные общества, в том числе и открытые акционерные общества, частные унитарные предприятия и др.) [3].

Анализ п. 1 ст. 6 Закона свидетельствует, что личный прием раскрывается путем перечисления субъектов, которые могут излагать устное обращение на личном приеме. Такой подход нельзя признать приемлемым, так как он не раскрывает существенных признаков рассматриваемого правового института.

По мнению А. В. Савоськина, личный прием – это подлежащее особому документальному оформлению (фиксации) непосредственное общение гражданина и должностного лица (уполномоченного представителя органа власти), проходящее в заранее установленном месте и время. Соответственно, признаками личного приема являются: адресат обращения – руководитель органа власти или уполномоченные на проведение личного приема должностные лица (чаще всего заместители руководителя и руководители структурных подразделений, но могут быть и «рядовые» служащие); заявитель – только физическое лицо (даже если он представляет организацию); время личного приема – конкретные дни или даже часы (но не весь период рабочего времени органа власти, если только речь не идет о специализированных подразделениях, специально созданных для проведения личного приема); место личного приема (чаще всего помещение в органе власти или иное заранее определенное помещение при выездных личных приемах) [4, с. 308].

Системный анализ абзаца 9 ст. 1, ст. 6, ч. 3 п. 1 ст. 10 и п. 2 ст. 14 Закона позволяет утверждать, что рассмотрение устных обращений проходит следующие стадии: предварительная запись на личный прием, возбуждения производства по обращению и стадию рассмотрения обращения по существу.

В целях обеспечения качественного и организованного проведения личного приема ему может предшествовать предварительная запись.

Легальной дефиниции в Законе категории «предварительная запись» нет. А. В. Савоськин предложил следующую: «предварительная запись – это просьба гражданина (фактически заявление) в устной, письменной или конклюдентной форме к органу власти или иной уполномоченной организации о приеме в заранее определенное время и в заранее установленном месте». Ее назначение – гарантировать гражданину возможность личного обращения к соответствующему должностному лицу в установленном месте в заранее согласованное время (интервал времени). Следовательно, предварительная запись – это промежуточное обращение, предваряющее подачу основного [4, с. 312].

Представляется, однако, что рассмотрение предварительной стадии как просьбы гражданина, промежуточное обращение, предваряющее подачу основного, является узкой. Анализ действующего законодательства свидетельствует, что в процессе осуществления предварительной записи происходит определенное взаимодействие между лицом, записывающимся на личный прием, и работниками организаций, уполномоченные осуществлять предварительную запись на личный прием. В рамках указанного взаимодействия работники организаций, уполномоченные осуществлять предварительную запись на личный прием, выполняют следующее:

1. Проверяют отсутствие оснований для отказа в записи на личный прием. Так, согласно п. 2 ст. 6 Закона должностные лица организаций, проводящие личный прием, а также работники организаций, уполномоченные осуществлять предварительную запись на личный прием, не вправе отказать в личном приеме или записи на личный прием, за исключением случаев:

- обращения по вопросам, не относящимся к компетенции этих организаций;
- обращения в неустановленные дни и часы;
- когда заявителю в ходе личного приема уже был дан исчерпывающий ответ на интересующие его вопросы;
- когда с заявителем прекращена переписка по изложенным в обращении вопросам [3].

2. Выясняют существо вопроса, мотивы обращения, а также иные необходимые для организации личного приема сведения, дают необходимые консультации и разъяснения о компетенции должностных лиц этой организации, иных организаций, порядке рассмотрения обращений. В связи с этим на практике вопросы заявителей зачастую могут получить разрешение непосредственно во время предварительной записи.

3. Осуществляют запись на личный прием.

Таким образом, можно сделать вывод, что предварительная запись на личный прием является факультативной и начальной стадией рассмотрения устных обращений, которая преследует самостоятельную цель: обеспечение качественного и организованного проведения личного приема.

Второй стадией рассмотрения устных обращений является стадия возбуждения производства по обращению, в рамках которой на основании анализа положений ст. 6 Закона и правоприменительной практики осуществляются следующие действия:

– Во-первых, проверяется личности заявителя. Необходимость этой процедуры закреплена в нормах п.1 ст. 6 Закона, согласно которым при устном обращении заявители должны предъявить документ, удостоверяющий личность. Представители заявителей должны предъявить также документы, подтверждающие их полномочия. Если же указанные документы не будут представлены, то в соответствии с абзацем 2 п. 2 ст. 15 Закона устные обращения могут быть оставлены без рассмотрения по существу.

– Во-вторых, проводится проверка соблюдения заявителем порядка подачи обращения. Так, в силу ч. 1 п. 4 ст. 10 Закона, если решение вопросов, изложенных в ходе личного приема, не относится к компетенции организации, в которой проводится личный прием, соответствующие должностные лица не рассматривают обращение по существу, а разъясняют, в какую организацию следует обратиться для решения вопросов, изложенных в обращении.

– В-третьих, устанавливается отсутствие перечисленных в п. 2 ст. 15 Закона оснований для оставления устных обращений без рассмотрения по существу (заявителю в ходе личного приема уже был дан исчерпывающий ответ на интересующие его вопросы либо переписка с этим заявителем по таким вопросам была прекращена; заявитель в ходе личного приема допускает употребление нецензурных либо оскорбительных слов или выражений). Решение об оставлении устного обращения, изложенного в ходе личного приема, без рассмотрения по существу объявляется заявителю в ходе этого приема должностным лицом, проводящим личный прием, с указанием причин принятия такого решения (п. 5 ст. 15 Закона).

– В-четвертых, осуществляется регистрация устного обращения.

Стадия рассмотрения обращения по существу начинается с изложения заявителем сути обращения в форме свободного рассказа о рекомендациях, требованиях, ходатайствах, сообщениях о нарушении актов законодательства, недостатках в работе организаций, которые заявитель желает довести до сведения должностного лица, проводящего личный прием.

Должностное лицо, проводящее личный прием, задает заявителю уточняющие вопросы, на которые тот предоставляет ответы. Если для решения вопроса, изложенного в устном обращении и относящегося к компетенции организации, в которой проводится личный прием, требуются дополнительное изучение и проверка, то обращение в силу ч. 2 п. 4 ст. 10 Закона излагается заявителем в письменной форме и подлежит рассмотрению в порядке, установленном для письменных обращений.

В юридической литературе выработаны этические правила поведения на личном приеме как для заявителей, так и для лиц, проводящих личный прием [5, с. 44–45]. Представляется целесообразным закрепление указанных этических правил на уровне постановления Совета Министров Республики Беларусь, что позволит создать более полные гарантии надлежащей реализации права на устное обращение.

На основании сведений, полученных от заявителя, анализа действующего законодательства должностное лицо, проводящее личный прием, принимает решение по обращению, которое сообщает заявителю.

В соответствии с п. 2 ст. 14 Закона устные 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 ответы объявлены заявителям в ходе личного приема, на котором изложены устные обращения.

Таким образом, проведенное исследование порядка рассмотрения устных обращений свидетельствует о необходимости более детальной регламентации процедуры рассмотрения устных обращений, а также закрепления этических правил поведения на личном приеме как заявителей, так и должностных лиц, проводящих личный прием.

### 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 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2020.

3. **Саванович, Н. А.** Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» [Электронный ресурс] / Н. А. Саванович // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2020.

4. **Савоськин, А. В.** Обращения граждан в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / А. В. Савоськин. – Екатеринбург, 2019. – 482 л.

5. **Ремнев, В. И.** Право жалобы в СССР / В. И. Ремнев. – М. : Знание, 1982. – 64 с.