

УДК 342.6

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
В СИСТЕМЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

*канд. юрид. наук, доц. Н.С. МИНЬКО
(Институт парламентаризма и предпринимательства, Минск)*

Раскрываются теоретические и конституционно-правовые основы деятельности органов государственной власти в области работы с обращениями граждан и юридических лиц. Особое внимание уделяется таким направлениям деятельности исполнительных и распорядительных органов в данной сфере, как организация работы и контроль за рассмотрением обращений, а также проблемам их регистрации. Обращения граждан и юридических лиц являются важнейшим источником информации, необходимой для принятия качественных и своевременных решений, своевременного реагирования на желания и потребности общества, эффективным средством общения с населением, удовлетворения воли и интересов личности. Обозначены некоторые пути совершенствования данных процедур, тенденции развития законодательства об обращениях.

Введение. Главной задачей органов государственной власти является обеспечение баланса интересов государства и населения. И это вполне оправданно, поскольку участие в решении вопросов жизнедеятельности отдельных граждан, организаций и социальных групп позволяет обеспечить легитимность государственной власти, гарантировать соблюдение законности. Кроме того, наличие обратной связи с населением дает возможность корректировать внутреннюю политику государства, совершенствовать законодательную базу согласно требованиям социума.

Основная цель и задача государства – обеспечение возможностей для всестороннего развития человека: физически здорового, духовно богатого, грамотного, восприимчивого к научно-техническим нововведениям. Поэтому право на обращение является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом гражданина социального, правового, демократического государства.

Термин «обращение» носит обобщающий, собирательный характер. Обращения содержат различную информацию, не совпадают по общественной и юридической направленности и влекут разные правовые последствия. Собирательный характер термина «обращение» воспринял и белорусский законодатель. В соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 года № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон «Об обращениях граждан и юридических лиц») обращение – это индивидуальные или коллективные заявления, предложение, жалоба, изложенные в письменной, электронной или устной форме [5].

Основная часть. Граждане Республики Беларусь имеют право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений, а также к индивидуальным предпринимателям путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений. Юридические лица Республики Беларусь, индивидуальные предприниматели имеют право на обращение в организации путем подачи письменных (за исключением замечаний и (или) предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений), электронных или устных обращений. Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства, представительства иностранных организаций пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь и юридическими лицами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международными договорами Республики Беларусь [5, ст. 3].

Актуальным является вопрос о возможности подачи обращений в интересах третьих лиц.

Так, одни ученые, в частности Л.И. Ратнер, признают такую возможность [8, с. 6]; другие, к примеру, П.И. Кононов, исходя из принципа уважения и недопустимости вторжения в личные права и свободы личности, ее отрицают [1, с. 16].

Согласно статье 4 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» граждане реализуют право на обращение лично либо через своих представителей. Личное участие граждан при подаче и рассмотрении обращений не лишает их права иметь представителей, равно как и участие представителей не лишает граждан права на личное участие при подаче и рассмотрении обращений. Письменные и электронные обращения от имени недееспособных граждан подаются их законными представителями. Устные обращения недееспособных граждан излагаются на личном приеме их законными представителями. Юридические лица реализуют право на обращение через свои органы или своих представителей [5]. Следовательно, законодателем воспринят второй подход. Кроме того, в некоторых случаях подавать обращения в интересах третьих лиц не только возможно, но и необходимо. В главе 11 Гражданского про-

цессуального кодекса Республики Беларусь от 11 января 1999 года № 238-3 с изменениями и дополнениями прямо закреплено право государственных органов, юридических лиц и граждан от собственного имени защищать права других лиц, но только в случаях, указанных в законодательстве [2].

Таким образом, по своей сущности обращение представляет собой форму взаимодействия гражданина (гражданина), индивидуального предпринимателя, юридического лица с государственными органами или иными организациями (должностными лицами), направленную на приобретение, реализацию или восстановление и защиту своих прав, свобод и законных интересов, а в случаях, указанных в законодательстве, прав, свобод и законных интересов иных лиц, а также на совершенствование государственного управления.

В соответствии со статьей 40 Конституции Республики Беларусь каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, при этом уполномоченные должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного обращения должен быть письменно мотивированным [3].

Данное конституционное положение находит свое развитие в действующем законодательстве. Согласно Закону «Об обращениях граждан и юридических лиц» [5] как граждане, так и юридические лица (индивидуальные предприниматели) могут использовать право на обращение не только в государственные органы, но и в иные организации (граждане – к индивидуальным предпринимателям) для того, чтобы решать индивидуальные и коллективные проблемы, а также высказывать мнение по общественно значимым вопросам.

Указанным Законом внесены существенные коррективы в порядок работы с обращениями. В нем конкретизируется механизм реализации соответствующих конституционных положений путем расширения сферы применения права на обращение, определения форм обращения и их содержания (ст. 1), а также путем уточнения порядка рассмотрения письменных обращений, в которых обжалуются судебные постановления (п. 3 ст. 10), повторных обращений заявителей (ст. 15 и 21), поступающих от граждан благодарностей (п. 3 ст. 14).

Кроме того, Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц» устанавливается такой новый вид обращения, как электронное обращение (ст. 1, 3, 4, 10 и 25), и во взаимосвязи со статьей 62 Конституции Республики Беларусь – право граждан и юридических лиц реализовывать свое право на обращение через своих представителей (ст. 4). В статье 24 Закона закрепляется возможность внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений о деятельности государственного органа, иной организации, индивидуального предпринимателя, включая внесение сообщений о недостатках в их работе и рекомендаций по улучшению деятельности, о качестве производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых или оказываемых услуг [5].

Однако следует отметить, что законодатель не упоминает о возможности и порядке получения дубликатов обращений, а также о заверении обращений электронной цифровой подписью, что имеет особую значимость для субъектов хозяйствования.

Конституционный Суд Республики Беларусь считает, что одной из гарантий права каждого на обращение в государственные органы является предусматриваемое в статьях 20 и 24 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» право обжалования ответов на обращения, решений об оставлении обращения без рассмотрения по существу и отказов в предоставлении книги замечаний и предложений [4]. Данное право устанавливается в рассматриваемом Законе как возможность обжалования, в частности, ответов (решений, отказов) организации сначала в вышестоящую организацию (при ее наличии), а затем в суд; ответ на обращение, решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу или отказ в предоставлении книги замечаний и предложений организации, не имеющей вышестоящей организации, а также индивидуального предпринимателя могут быть обжалованы в суд в порядке, предусмотренном законодательством.

В соответствии со статьей 28 Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» организации обязаны изучать, анализировать и систематизировать содержащиеся в обращениях вопросы, данные о количестве и характере обращений и принятых по ним решениях, проводить проверки соблюдения порядка рассмотрения обращений и принимать меры по устранению указанных в обращениях и выявленных нарушений, а органы, осуществляющие ведомственный контроль, и контролирующие (надзорные) органы – осуществлять контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений и принимать в установленном порядке меры по устранению выявленных нарушений [5].

С принятием Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» законодатель решил вопрос направления повторных обращений. Так, согласно статье 21 при поступлении повторного обращения от заявителя, переписка с которым прекращена, такое обращение оставляется без рассмотрения по существу без уведомления об этом заявителя. Это существенно сокращает документооборот, рационализирует работу соответствующих органов должностных лиц.

Работа с обращениями является важной составляющей деятельности всех государственных органов, в том числе органов исполнительной власти, и рассматривается как один из показателей ее эффективности. Разрешение обращений по существу, а также изучение и анализ их динамики позволяет руководителям данных органов правильно организовать работу с гражданами и юридическими лицами, определять приоритетные направления взаимодействия граждан (организаций) и государства.

Нормативными правовыми актами Республики Беларусь закреплён общегосударственный порядок и процедура работы с обращениями органов исполнительной власти и других субъектов, начиная с вопросов направления обращений и определения компетенции органов по принятию решений, до порядка обжалования действий должностных лиц, условий направления повторных обращений, а также процедурных моментов регистрации, направления ответов и т.д.

Вся деятельность с обращениями в исполнительных и распорядительных органах осуществляется в трех основных направлениях:

- 1) рассмотрение обращений (письменных и устных) граждан и юридических лиц (в том числе индивидуальных предпринимателей);
- 2) рассмотрение замечаний и предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений;
- 3) рассмотрение заявлений по принципу «одно окно».

На сегодняшний день количество подаваемых обращений демонстрирует тенденцию роста. Наибольшее количество письменных и устных обращений поступает по вопросам деятельности жилищно-коммунального хозяйства (благоустройство дорог, отопление, холодное и горячее водоснабжение, капитальный ремонт и др.), что составляет около 50 % от общего числа обращений, 18 – 20 % обращений поступает по проблемам реализации жилищных прав. Основной причиной длительного не решения данных вопросов являются проблемы финансирования.

В работе с обращениями граждан и организаций можно выделить две категории имеющихся проблем:

- 1) *объективные* (связанные с отсутствием соответствующего финансирования, большим объемом работ, возложенным на одного сотрудника компетентного органа, существенным количеством анонимных обращений, нарушением сроков рассмотрения обращений и их необоснованным продлением);
- 2) *субъективные*, обусловленные отношением уполномоченных работников к поступающим обращениям (нарушение исполнительской дисциплины – несвоевременное реагирование, не направление ответа гражданину и т.д.).

При этом последние, как правило, устраняются путем применения дисциплинарных взысканий, не продления контрактов и т.д.

Кроме того, значительным является количество обращений, поступающих из вышестоящих органов, что свидетельствует об их не разрешении по существу при первичном направлении либо не проведении лично руководителем или специальной комиссией необходимой и весторонней проверки и контроля по вопросу, изложенному в обращении (как того требовала ситуация). В связи с этим исполнительным и распорядительным органам, а также их структурным подразделениям необходимо принимать системные конструктивные меры, направленные на предупреждение появления новых обращений и совершенствование работы с уже направленными.

Так, при проведении проверок соответствующим отделом или управлением исполнительного и распорядительного органа следует особо уделять внимание фактам соблюдения сроков рассмотрения обращений, своевременной дачи ответов, информирования граждан и организаций о результатах рассмотрения их обращений и порядке обжалования принятых решений [6 – 9]. Проблемой остается низкая численность уполномоченных должностных лиц в отделах исполкома, ведущих работу с обращениями, что требует проведения специальных семинаров, курсов подготовки по разъяснению законодательства об обращениях. Необходимо детально регламентировать порядок и особенности регистрации подаваемых на личном приеме руководителя письменных обращений во избежание их двойной регистрации, а также сведений, подаваемых по направленным в вышестоящие органы обращениям. Немаловажным аспектом деятельности органов исполнительной власти в данном направлении выступает регулярное проведение социологических опросов и анкетирование жителей микрорайонов, ежеквартальное освещение в СМИ личных и выездных приемов руководства исполнительных и распорядительных органов, организация для населения города правовых консультаций, проведение внутриведомственных проверок по рассмотрению заявлений граждан об осуществлении административных процедур в отделах, управлениях исполкомов и подведомственных организациях.

На основе ежемесячного анализа работы с обращениями в исполнительном и распорядительном органе и с учетом обращений, поступивших из вышестоящих инстанций, следует выяснять причины их направлений, вносить предложения руководителям отделов и управлений по совершенствованию работы с населением.

Заключение. В системе исполнительной власти обращения граждан и юридических лиц являются важнейшим источником информации, необходимой для принятия качественных и своевременных реше-

ний, своевременного реагирования на желания и потребности общества, эффективным средством общения с населением, удовлетворения воли и интересов личности. Поэтому деятельность органов исполнительной власти с обращениями граждан и организаций должна быть четко регламентирована нормативными правовыми актами как республиканского, так и местного, в том числе локального, значения (например, специально разработанными отраслевыми и ведомственными инструкциями или положениями). Руководители государственных органов, организаций обязаны организовывать работу по рассмотрению обращений в соответствии с требованиями законодательства Республики Беларусь об обращениях и принимать в пределах своей компетенции необходимые меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного их рассмотрения, направления ответа заявителям, сокращения документооборота.

Отделы и управления исполкомов следует оснастить всеми необходимыми специальными техническими и программными средствами регистрации обращений и контроля за их исполнением.

Результаты работы с обращениями необходимо систематически учитывать и анализировать; обобщать, публиковать и доводить до сведения сотрудников соответствующую практику применения законодательства об обращениях; при выявлении нарушений в данной сфере деятельности немедленно привлекать к ответственности виновных должностных лиц, что исключит формально-бюрократический подход к работе с обращениями.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административное право России: Общая часть: учебник для вузов / под ред. П.И. Кононова. – М.: Юрист, 2007. – 158 с.
2. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, 11 янв. 1999 г., № 238-З: с изм. и доп.: текст по состоянию на 15.07.2010 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
3. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – 4-е изд., стереотип. – Минск: Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2009. – 62 с.
4. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»: решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 7 июля 2011 г. № р-618/2011 // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
5. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З // Эталон – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
6. Янушко, Л. Организация и документационное оформление личного приема граждан / Л. Янушко // Архивы и делопроизводство. – 2007. – № 1 (49). – С. 28 – 32.
7. Оскерко, Т.С. Работа с обращениями граждан / Т.С. Оскерко. – Минск: Современному кадровику, 2006. – 240 с.
8. Ратнер, Л.И. Об усилении гарантий своевременного и правильного разрешения жалоб трудящихся / Л.И. Ратнер // Советское государство и право. – 1959. – № 9. – С. 4 – 7.
9. Давыдова, Э. Типичные ошибки при ведении делопроизводства по обращениям граждан (по материалам проверок Госархивнадзора) / Э. Давыдова // Архивы и делопроизводство. – 2007. – № 1 (49). – С. 32 – 37.

Поступила 21.02.2012

SOME ASPECTS OF WORK WITH REFERENCES OF CITIZENS AND ENTITIES IN THE EXECUTIVE BRANCH OF GOVERNMENT

N. MINKO

In article reveal theoretical and constitutional-legal bases of activity of bodies of the government in the field of work on references of citizens and the legal entities. The special attention is given such directions of activity of executive and administrative bodies in the given area, as the organization of work and the control over consideration of references, to problems of their registration. Some ways of perfection of the given procedures, the tendency of progress of the legislation on references are designated.