

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

*Д.Г. НИЛОВ, заместитель декана факультета экономики и управления
Белорусского торгово-экономического университета потребительской кооперации ©*

В статье раскрываются проблемы, связанные с вопросами классификации обращений граждан в государственные органы. Разделение обращений граждан на виды создает научную основу для совершенствования законодательства об обращениях граждан, позволяет повысить эффективность правоприменительной практики органов исполнительной власти (их должностных лиц). Предлагается проводить классификацию обращений граждан по следующим основаниям: 1) по содержанию; 2) по срокам рассмотрения; 3) по срокам давности; 4) по характеру обращений; 5) по форме обращения; 6) по количеству обращения в тот или иной орган; 7) по количеству авторов обращения; 8) по инстанции, уполномоченной рассматривать обращение; 9) по установленному порядку рассмотрения обращений граждан. Автором предлагаются рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

Одним из важнейших способов борьбы с бюрократизмом, защиты прав и свобод граждан является право каждого направлять личные и коллективные обращения в государственные органы. Нормативную базу права граждан на обращение в государственные органы составляют следующие нормативные правовые акты: Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 года «Об обращениях граждан» (в ред. от 1 ноября 2004 г.) (далее – Закон), который закрепляет понятие, виды, принципы и порядок работы с обращениями граждан; Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 года №498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц», которым предусмотрены меры по защите и реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц (далее – Указ №498); Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 года №2 «О совершенствовании работы с населением» (далее – Декрет №2), который ввел в государственных органах и иных организациях; Указ Президента Республики Беларусь от 13 сентября 2005 года №432 «О некоторых мерах по совершенствованию работы с гражданами в государственных органах, иных государственных организациях» и Указ Президента Республики Беларусь от 16 марта 2006 года №152 «Об утверждении перечня административных процедур, выполняемых государственными органами и иными государственными организациями по обращениям

граждан за выдачей справок или других документов», предусматривающие внедрение в госорганах и иных организациях принципа «одного окна», а также упрощение порядка работы с гражданами и выдачу им различного рода справок и документов; Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года №2 «О мерах по дальнейшей дебиюкратазации государственного аппарата» (далее – Директива №2), в которой обращено внимание на необходимость борьбы с бюрократизмом и, прежде всего, при работе с обращениями граждан.

Многообразие обращений граждан обуславливает их разделение по различным основаниям: 1) по содержанию; 2) по срокам рассмотрения; 3) по срокам давности; 4) по характеру обращения; 5) по форме обращения; 6) по количеству обращения в тот или иной орган; 7) по количеству авторов обращения; 8) по инстанции, уполномоченной рассматривать обращение; 9) по установленному порядку рассмотрения обращений граждан.

Под содержанием обращения следует понимать сведения, заключенные в нем, а также цель, которую преследует автор, подавая обращение. В зависимости от содержания статья 1 Закона закрепляет такие виды обращений, как предложение, заявление и жалоба. *Предложение* – рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствованию правового регули-

* Статья поступила в редакцию 30 октября 2007 года.

рования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества. *Заявление* – ходатайство о реализации прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), не связанных с их нарушением. *Жалоба* – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан.

Кроме названных видов обращений граждан белорусскому законодательству известны также такие виды обращений, как замечание и ходатайство.

Систематическое толкование нормативных правовых актов позволяет предположить следующие дефиниции данных понятий: *замечание* – сообщение о нарушении законодательства, о недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц) либо критика указанных органов, организаций (должностных лиц); *ходатайство* – письменная просьба лица о признании за ним определенного статуса, прав и свобод в случаях, прямо указанных в законодательстве Республики Беларусь.

Классификация обращений по их содержанию позволяет ставить вопрос о необходимости закрепления в Законе индивидуального статуса каждого вида обращения (различные сроки разбирательства; различный объем обстоятельств, подлежащих установлению для правильного разрешения обращений и т.п.). Это позволит упростить порядок рассмотрения отдельных видов обращений граждан. В настоящее время законодатель использует данный подход лишь в отношении предложений и замечаний, изложенных в книге предложений и замечаний, а также в отношении ходатайств. В литературе неоднократно предлагалось распространить подобную практику и на иные виды обращений [1, с.12; 2, с.73].

Обращения граждан по срокам рассмотрения подразделяются на подлежащие рассмотрению в соответствии с общими сроками и подлежащие рассмотрению в соответствии со специальными сроками.

Общие сроки рассмотрения обращений граждан закреплены в статье 10 Закона. Так, по общему правилу, обращения должны быть рассмотрены не позднее одного месяца со дня их регистрации в государственных органах, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях. Сокращенные сроки установлены для обращений, не требующих дополнительного изучения и проверки. Они подлежат рассмотрению не позднее пятнадцати дней со дня регистрации в компетентных органах, если иной срок не установлен законодательством.

Удлиненные сроки рассмотрения предусмотрены для обращений, правильное разрешение которых требует проведение специальной проверки или запроса необходимой информации. В этом случае руководители государственных органов, в которые поступили обращения, могут продлить месячный срок рассмотрения обращения, но не более чем на один месяц, а при необходимости направления запросов в иностранные государства и (или) в международные организации – до шести месяцев. При этом одновременно с продлением сроков рассмотрения обращений необходимо уведомить об этом граждан.

Специальные сроки рассмотрения обращений граждан предусмотрены Декретом №2 и Директивой №2. Так, в силу пункта 2.5.3 Декрета №2 замечания и предложения, изложенные в книге замечаний и предложений, не требующие дополнительного изучения и проверки, подлежат рассмотрению в течение 15 дней. При необходимости проведения специальной проверки, получения дополнительной информации этот срок может быть продлен руководителем организации, но не более чем на 15 дней, с одновременным уведомлением об этом гражданина.

В соответствии с пунктом 1.7 Директивы №2 обращения граждан, высказанные в ходе использования телефонных «горячих линий», при проведении выездных приемов граждан, в результате встреч с населением по месту жительства и в коллективах работников, не требующие специальной дополнительной проверки и относящиеся к компетенции должностного лица, ведущего прием, должны решаться безотлагательно. Иные вопросы должны быть рассмотрены в течение одного месяца со дня обращения.

Полагаем, что для совершенствования правоприменительной практики, создания дополнительных гарантий реализации права граждан на обращения целесообразно, во-первых, все сроки рассмотрения обращений граждан изложить в едином документе, а, во-вторых, увязать сроки рассмотрения обращений с их содержанием.

Подразделяются обращения и по сроку давности (сроку, в течение которого граждане могут направлять их в государственные органы). Так, в силу статьи 8 Закона направление гражданами предложений и заявлений сроком не ограничено. К этой же группе следует отнести замечания и предложения, изложенные в книге замечаний и предложений, так как Декрет №2 не содержит каких-либо ограничений по данному признаку. Однако, учитывая, что замечания содержат критические сообщения о недостатках в работе государственных органов, то срок их подачи должен быть максимально приближен к моменту выявления подобных фактов. В противном случае практическая ценность замечания будет утрачена. В связи с этим полагаем, что замечания

должны излагаться в книге замечаний и предложений не позднее одного года со дня выявления недостатков в работе государственных органов.

Что касается жалоб, то они, в соответствии со статьей 8 Закона, могут быть поданы гражданами не позднее трех лет со дня нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан или со дня, когда им стало известно об их нарушении. Но если трехлетний срок пропущен по уважительным причинам (тяжелая болезнь, инвалидность, длительная командировка и др.), подтвержденным соответствующими документами, данный срок подлежит восстановлению по решению руководителя государственного органа, иной организации. Полагаем, что указанная норма нуждается в уточнении относительно того, в какой конкретно период должны возникнуть или продолжаться указанные причины. По аналогии со статьей 203 Гражданского кодекса Республики Беларусь представляется целесообразным закрепить правило, согласно которому срок для подачи жалобы подлежит восстановлению, если он был пропущен по уважительным причинам, возникшим или существовавшим в последние шесть месяцев трехлетнего срока (срока давности). Все это должно стимулировать граждан к скорейшей защите своих прав, свобод и законных интересов.

Обращения граждан разделяются и по своему характеру. Определить характер обращения – значит, установить характер прав, свобод и законных интересов, на защиту или реализацию которых оно направлено. В Конституции Республики Беларусь закрепляются пять основных видов прав и свобод человека и гражданина: личные, политические, экономические, социальные и культурные. Следовательно, и обращения граждан можно разделить на обращения, направленные на реализацию и защиту: личных прав; политических прав; экономических прав; социальных прав; культурных прав.

Обращение, согласно статье 1 Закона, может быть подано как в устной, так и в письменной форме. Л.И. Ратнером высказано мнение о необходимости отмены устной формы обращения и установления единой письменной формы обращения [3, с.56]. С такой позицией вряд ли можно согласиться. Ведь многие обращения, высказанные при личной встрече с руководителем, могут быть разрешены немедленно, а значит, нет необходимости составлять письменное обращение.

В настоящее время существует единственный способ изложения устных обращений – на личном приеме (ст. 11 Закона). В то же время в пункте 1.7 Директивы №2 закреплены и на практике широко применяются такие способы подачи устных обращений, как телефонные «горячие линии», проведение встреч с населением по месту жительства и в коллективах работников и

другие. Поэтому следует расширить закрепленные в Законе способы подачи устных обращений.

Кроме того, в последнее время растет число обращений, поданных с помощью электронных средств связи. Так, на сайте Мингорисполкома действует электронная приемная Первомайского района г. Минска. Правовые проблемы подачи обращений граждан через сеть Интернет достаточно подробно были изложены в статье Ю. Зиссер и Е. Корнушенко [4]. Полагаем, что законодателю следует уделить особое внимание регулированию этой формы обращений, так как с каждым годом сфера применения информационных технологий расширяется.

В зависимости от количества обращений в тот или иной орган обращения подразделяются на первичные и повторные. Обращение должно быть рассмотрено и разрешено в полном объеме при подаче первого обращения. Однако нередко встречаются и повторные обращения. В соответствии со статьей 1 Закона под повторными обращениями понимаются обращения граждан (гражданина) по одному и тому же вопросу в один и тот же государственный орган. Причинами подачи повторных обращений могут быть как нарушение порядка работы с обращениями граждан со стороны уполномоченных должностных лиц, так и злоупотребление предоставленным правом на обращение со стороны граждан.

Повторное обращение является необоснованным, если первичное было рассмотрено и разрешено полно, всесторонне, объективно и своевременно (по ним имеются результаты исчерпывающих проверок и гражданам даны ответы в соответствии с законодательством), а повторное обращение не содержит новых доводов или вновь открывшихся обстоятельств. При этом гражданам письменно сообщается, что повторные обращения необоснованны и переписка с ними по данному вопросу прекращается. Подобная мера вполне справедлива, так как в этом случае уполномоченные должностные лица вынуждены отвлекаться от решения действительно важных и насущных проблем.

Обращения могут быть классифицированы по такому критерию, как количество лиц, на реализацию и защиту прав, свобод и законных интересов которых направлены данные обращения. Исходя из указанного критерия можно выделить обращения индивидуальные, коллективные и анонимные.

В соответствии со статьей 1 Закона индивидуальное обращение – это обращение одного гражданина в государственный орган. Коллективное, соответственно, – обращение двух и более граждан. Под анонимным обращением понимается обращение гражданина (граждан) в государственный орган, в котором не указаны его (их) фамилия, имя, отчество либо данные о месте житель-

ства и (или) работы (учебы), либо отсутствует личная подпись гражданина (граждан).

Закон устанавливает единый порядок рассмотрения индивидуальных и коллективных обращений. Согласно же пункту 1.9 Директивы №2 коллективные обращения 30 и более граждан в государственные органы по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, подлежат рассмотрению с выездом на место нахождения объекта, являющегося предметом обращения, если иное не вытекает из этого обращения. Полагаем, что указанное правило должно применяться и в отношении индивидуальных обращений, когда это будет способствовать скорейшему и всестороннему рассмотрению этих обращений.

В силу статьи 7 Закона анонимные обращения рассмотрению не подлежат, за исключением обращений, содержащих сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении.

В зависимости от инстанции, уполномоченной рассматривать то или иное обращение, можно выделить обращения, подлежащие рассмотрению в органах первой инстанции, отнесенные к компетенции вышестоящей инстанции и обращения, поданные с нарушением компетенции. В силу пункта 1 Указа №498 все обращения (предложения, заявления, жалобы, а также ходатайства и замечания) первоначально подлежат рассмотрению по существу в органах первой инстанции. Ко второй группе относятся жалобы граждан на решения органов первой инстанции. Исключения составляют случаи, когда рассмотрение тех

или иных обращений относится к исключительной компетенции вышестоящего государственного органа (ст. 9 Закона).

Зачастую граждане могут не знать, в какой конкретно орган им следует обратиться, и подают свое обращение в ненадлежащий орган. При поступлении подобных обращений пункт 1.2 Указа №498 предписывает государственным органам в пятидневный срок направить это обращение в компетентный государственный орган с уведомлением об этом автора обращения.

Порядок рассмотрения обращений граждан урегулирован различными нормативными правовыми актами. Отсюда обращения можно разделить на рассматриваемые в общем порядке (в соответствии с Законом) и на подлежащие рассмотрению в специальном порядке (для которых законодательством установлен иной порядок рассмотрения). К первой группе обращений относятся предложения, заявления и жалобы. Ко второй – замечания и предложения, изложенные в книге замечаний и предложений, а также ходатайства.

Классификация обращений граждан имеет большое научно-познавательное и практическое значение. С одной стороны она помогает глубже познать сущность, назначение и особенности обращений граждан. С другой – создает научную основу для совершенствования законодательства об обращениях граждан, повышения эффективности правоприменительной практики органов исполнительной власти и их должностных лиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Нудненко, Л.А. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки / Л.А. Нудненко, Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 2007. – №3. – С. 5–12.
2. Тиковенко, А.Г. Совершенствование правовых основ права на обращение в государственные органы / А.Г. Тиковенко // Юстиция Беларуси. – 2005. – №5. – С. 72–74.
3. Ратнер, Л.И. Об усилении гарантий своевременного и правильного разрешения жалоб трудящихся / Л.И. Ратнер // Советское государство и право. – 1959. – №9. – С. 52–61.
4. Зиссер, Ю. Правовое регулирование рассмотрения обращения граждан при их подаче через сеть Интернет / Ю. Зиссер, Е. Корнушенко // Юрист. – 2006. – №7. – С. 47–52; №8. – С. 43–46.