

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**  
**БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ**  
**Кафедра конституционного права**

АНДРЮЩЕНКО  
Кристина Сергеевна

**ОБРАЩЕНИЯ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ:  
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ В  
РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

Дипломная работа

Научный руководитель:  
профессор кафедры  
конституционного права,  
доктор юридических наук,  
доцент Ольга Ивановна Чуприс

Допущена к защите

«\_\_»\_\_\_\_\_ 2014 г.

Зав. кафедрой конституционного права  
доктор юридических наук, профессор Г.А. Василевич

Минск, 2014

# ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1 ПОНЯТИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ОСОБЕННОСТИ ИХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	
1.1 Понятие, значение обращений граждан и юридических лиц и их классификация	9
1.2 Особенности правового регулирования обращений граждан и юридических лиц в Республике Беларусь	17
1.2.1 Система законодательства, регулирующего обращения	17
1.2.2 Место института обращений в правовой системе Республики Беларусь и его значение	24
ГЛАВА 2 ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	34
ГЛАВА 3 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С РАЗЛИЧНЫМИ ВИДАМИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ	44
3.1 Особенности правового регулирования и работы с устными обращениями	44
3.2 Особенности правового регулирования и работы с письменными обращениями	52
3.3 Особенности правового регулирования и работы с электронными обращениями	64
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	75
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	82
ПРИЛОЖЕНИЯ	93

## РЕФЕРАТ

Объем дипломной работы 81 с., 104 источника, 5 приложений.

ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ, ИНСТИТУТ ОБРАЩЕНИЙ, ЗАЯВЛЕНИЕ, ЖАЛОБА, ЗАЯВИТЕЛЬ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН, ПИСЬМЕННОЕ, УСТНОЕ, ЭЛЕКТРОННОЕ ОБРАЩЕНИЕ, ПОРЯДОК ПОДАЧИ, ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ, ОТВЕТ НА ОБРАЩЕНИЕ.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере правового регулирования обращений граждан и юридических лиц.

Целью дипломной работы является комплексное исследование норм законодательства об обращениях граждан и юридических лиц Республики Беларусь, определение места данных норм в правовой системе Республики Беларусь, а также анализ вопросов связанных с особенностями подачи и рассмотрения обращений в Республике Беларусь и поиск возможных недостатков в нормативной базе.

Дипломная работа выполнена с применением различных методов исследования: общенаучных – исторического, формально-логического, диалектического, аналитического, а также частнонаучных – сравнительно-правового, формально-юридического, конкретно-социологического и других.

Научная новизна дипломной работы заключается в том, что настоящая работа представляет собой комплексное исследование правовых проблем и вопросов, возникающих при работе с обращениями граждан.

В результате проведенного исследования определено место института обращений граждан и юридических лиц в правовой системе Республики Беларусь, выявлена сфера действия законодательства об обращениях, определены правовые принципы работы с обращениями граждан и юридических лиц, разработаны предложения по толкованию правовых норм об обращениях граждан и юридических лиц с практической точки зрения.

Научно-практическая значимость проведенного исследования заключается в том, что выводы, сделанные в данной работе, могут быть использованы для дальнейших теоретических исследований, в процессе преподавания, а также для решения практических задач в правоприменительной и правотворческой деятельности (в частности, при внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»).

## РЭФЕРАТ

Аб'ём дыпломнай працы 81 з., 104 крыніцы, 5 дадаткаў.

ПРАВА НА ЗВАРОТ, ІНСТЫТУТ ЗВАРОТАЎ, ЗАЯВА, СКАРГА, ЗАЯЎНІК, ДЗЯРЖАЎНЫ ОРГАН, ПІСЬМОВЫ, ВУСНЫ, ЭЛЕКТРОННЫ ЗВАРОТ, ПАРАДАК ПАДАЧЫ, АСАБЛІВАСЦІ РАЗГЛЯДУ, АДКАЗ НА ЗВАРОТ.

Аб'ектам даследавання з'яўляюцца грамадскія адносіны ў сферы прававога рэгулявання зваротаў грамадзянаў і юрыдычных асоб.

Мэтай дыпломнай працы з'яўляецца комплекснае даследаванне нормаў заканадаўства аб зваротах грамадзян і юрыдычных асоб Рэспублікі Беларусь, вызначэнне месца дадзеных нормаў у прававой сістэме Рэспублікі Беларусь, а таксама аналіз пытанняў звязаных з асаблівасцямі падачы і разгляду зваротаў у Рэспубліцы Беларусь і пошук магчымых недахопаў у нарматыўнай базе.

Дыпломная праца выканана з ужываннем розных метадаў даследавання: агульнанавуковых – гістарычнага, фармальна-лагічнага, дыялектычнага, аналітычнага, а таксама прыватнавуковых – параўнальна-прававога, фармальна-юрыдычнага, пэўна-сацыялагічнага і іншых.

Навуковая навізна дыпломнай працы палягае ў тым, што дадзеная праца ўяўляе сабой комплекснае даследаванне прававых праблем і пытанняў, што ўзнікаюць пры працы са зваротамі грамадзянаў і юрыдычных асоб.

У выніку праведзенага даследавання вызначана месца інстытута зваротаў грамадзянаў і юрыдычных асоб у прававой сістэме Рэспублікі Беларусь, выяўлена сфера дзеяння заканадаўства пра звароты, вызначаны прававыя прынцыпы працы са зваротамі грамадзянаў і юрыдычных асоб, распрацаваны прапановы па тлумачэнні прававых нормаў пра звароты грамадзянаў і юрыдычных асоб з практычнага пункту погляду.

Навукова-практычная значнасць праведзенага даследавання палягае ў тым, што высновы, зробленыя ў дадзенай працы, могуць быць выкарыстаны для наступных тэарэтычных даследаванняў, падчас выкладання, а таксама для рашэння практычных заданняў у праваўжывальнай і праватворчай дзейнасці, у асабістасці, пры занясенні змен і дадаткаў у Закон Рэспублікі Беларусь «Пра звароты грамадзянаў і юрыдычных асоб».

## ABSTRACT

The volume of diploma work 81 from., 104 sources, 5 annexes.

THE RIGHT TO APPEAL, INSTITUTE OF PETITIONS, STATEMENT, APPEAL, THE CLAIMANT, THE PUBLIC AUTHORITY, WRITTEN, VERBAL, ELECTRONIC TREATMENT, THE PROCEDURE FOR FILING, FEATURES OF CONSIDERATION, THE RESPONSE TO TREATMENT.

The object of study is the social relations in the sphere of legal regulation of the appeals of natural persons and legal entities.

The aim of the abstract is a comprehensive study of the legal rules on appeals of natural persons and legal entities of the Republic of Belarus, a definition these rules' place in the legal system of the Republic of Belarus, as well as the analysis of issues related to the peculiarities of filing and processing applications in the Republic of Belarus and the identification of possible gaps in the normative framework.

Diploma work is implemented with the use of different research methods: general scientific-historical, formal logic, dialectic, analytical, as well as private research of comparative-legal, formal-legal, sociological and other methods.

The scientific novelty of the diploma is that this work is a comprehensive study of the legal problems and questions that arise when dealing with natural persons and legal entities.

The result of the study defined a location of the institute of natural persons and legal entities in the legal system of the Republic of Belarus, revealed the sphere of the legislation about the appeals, the legal principles of work with citizens and legal entities, proposals for the interpretation of the law for appeals of citizens and juridical persons from a practical point of view.

Scientific and practical significance of the study lies in the fact that the conclusions of this study can be used for further theoretical studies, in teaching, as well as for solving practical problems in enforcement and law activities in particular, when you make changes and additions in the law of the Republic of Belarus "About the addresses of citizens and legal entities".

## ВВЕДЕНИЕ

Главной задачей органов государственной власти является обеспечение баланса интересов государства и населения. Это вполне оправданно, поскольку участие в решении вопросов жизнедеятельности отдельных граждан и социальных групп, юридических лиц позволяет обеспечить легитимность государственной власти, гарантию соблюдения законности. Кроме того, наличие обратной связи с населением дает возможность корректировать внутреннюю политику государства, совершенствовать законодательную базу.

Во все времена органы государственной власти особое внимание уделяли организации взаимоотношений с населением. Еще в древности государственные органы стремились заручиться поддержкой жителей, проживающих на их территориях.

Статьей 2 Конституции Республики Беларусь человек, его права, свободы и гарантии их реализации провозглашены высшей ценностью и целью общества и государства.

Современное состояние белорусского общества обусловило повышенное внимание как ученых-юристов, так и работников правотворческих и правоприменительных структур к проблемам содержания, сущности, реализации института обращения граждан Республики Беларусь в целях защиты своих нарушенных или оспариваемых прав. Ключевым и наиболее острым в области защиты прав граждан является вопрос о юридических гарантиях и механизмах такой защиты от противоправных действий государственных органов и должностных лиц.

Право граждан на обращение в государственные органы гарантирует статья 40 Конституции Республики Беларусь. Представляя собой юридический механизм гарантий прав граждан, обращения являются, в частности, одной из важнейших форм реализации гражданами своего права на участие в управлении делами государства, закрепленного в статье 37 Конституции Республики Беларусь.

Каждое письменное и устное обращение является показателем нужд, запросов и настроений народа. Обращения граждан представляют собой один из главных источников выражения общественного мнения; это своеобразный диалог между гражданином и государством.

Обращения, как реализация конституционного права граждан, будут всегда актуальны, так как они являются важным источником информации, полезной для решения государственных вопросов, содержат сведения о процессах, происходящих в обществе, об отношении граждан к органам государственной власти.

Актуальность настоящей работы заключается в следующем. Повышение эффективности работы с обращениями граждан является одной из важных составляющих в построении настоящего государства для народа. За последнее десятилетие в Республике Беларусь принято большое количество нормативных правовых актов, направленных на регулирование государственной деятельности в области работы с гражданами, в частности по поводу обращений граждан и юридических лиц в государственные органы и иные организации. В законодательство об обращениях привнесены ряд новелл, что связано, в первую очередь, с расширением сферы применения сети Интернет. Сейчас он используется не только как инструмент ведения бизнеса, но и как средство коммуникации. В связи с этим, важное значение для приближения власти к населению, повышения открытости и доступности власти имеет расширение сферы применения информационных технологий в государственном управлении и, прежде всего, налаживание эффективных каналов электронного взаимодействия между органами власти и населением.

Более того, в указанный период времени в республике проведена кардинальная реформа порядка организации работы с гражданами в государственных органах и иных государственных организациях в направлении максимального упрощения для граждан процесса получения справок и иных документов.

В такой ситуации назрела необходимость определения правового статуса обращений граждан и юридических лиц, определения места обращений в правовой системе Республики Беларусь, их соотношения с отраслями и институтами права. Немаловажным является также разграничение правового регулирования обращений граждан и юридических лиц и смежных сфер общественных отношений.

Кроме того, практика применения нового законодательства об обращениях граждан и юридических лиц показывает, что многие нормы, являясь важными и эффективными, все же нуждаются в толковании и разъяснении порядка их применения.

Целью настоящей работы является комплексное исследование норм законодательства об обращениях граждан и юридических лиц Республики Беларусь, определение места данных норм в правовой системе Республики Беларусь, а также анализ вопросов, связанных с особенностями подачи и рассмотрения обращений в Республике Беларусь и поиск возможных недостатков в нормативной базе.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- 1) проанализировать понятие, значение, виды и сферу применения обращений граждан и юридических лиц в общественной жизни;

- 2) очертить круг источников института обращений граждан и юридических лиц;
- 3) определить место института обращений граждан и юридических лиц на современном этапе развития белорусского права;
- 4) определить и раскрыть принципы института обращений граждан и юридических лиц;
- 5) охарактеризовать особенности подачи и рассмотрения отдельных видов обращений граждан и юридических лиц;
- 6) установить практические проблемы подачи, рассмотрения и обжалования отдельных видов обращений граждан и юридических лиц и пути их разрешения;
- 7) проанализировать практику применения норм законодательства об электронных обращениях, выявить недостатки и возможные нарушения требований законодательства, а также разработать предложения по их устранению.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере правового регулирования обращений граждан и юридических лиц.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты Республики Беларусь, научные идеи, а также официальные сайты некоторых государственных органов Республики Беларусь в глобальной компьютерной сети Интернет.

Теоретическую основу настоящей работы составили работы ученых-правоведов, таких как Е.А. Ануфриев, Е.В. Дубровин, Е.И. Лыскова, Н.В. Морозов, А.К. Соловьева, О.И. Чуприс, Р.И. Филипчик и др.; статьи и комментарии специалистов в области конституционного и административного права, а также некоторых практиков, таких как Д.П. Александров, В.Е. Захаров, Е. Корнушенко, Н.С. Минько, Н.А. Саванович, В.В. Подгруша и др.

Нормативно-правовую основу работы составили нормативные правовые акты Республики Беларусь об обращениях граждан, регулирующие порядок подачи, рассмотрения и обжалования рассмотрения обращений граждан и юридических лиц, об административных процедурах, акты Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь, акты республиканских органов государственного управления.

Настоящая работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и пяти приложений. Объем работы составляет 81 страницу.



# ГЛАВА 1

## ПОНЯТИЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ОСОБЕННОСТИ ИХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

### 1.1 Понятие, значение обращений граждан и юридических лиц и их классификация

На современном этапе развития белорусского права создана и функционирует система юридических гарантий защиты и реализации прав и свобод граждан. Наиболее эффективным средством защиты прав граждан в данной системе считается защита в судебном порядке, то есть право граждан обращаться в судебные инстанции с требованием защиты своих нарушенных имущественных и неимущественных прав, а также для обжалования вынесенных в отношении него решений или совершенных действий.

В то же время, обращение в судебные органы является не единственной гарантией защиты своих прав гражданами.

В качестве одной из гарантий реализации и защиты прав и свобод граждан, участия их в решении государственных дел Конституция Республики Беларусь (далее – Конституция) называет институт права граждан на обращение в государственные органы. Согласно статье 40 Конституции каждый гражданин имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы [18].

Еще советские ученые подчеркивали, что «ни наука, ни техника, какими бы высокими темпами они не развивались и какими бы достижениями не удивляли, не характеризуют прогрессивного социального строя в такой степени, как реальное положение человека в нем» [2, с. 3]. Основываясь на данном тезисе, следует отметить, что обращения граждан (как в судебные, так и не судебные органы) являются «той правовой категорией, которая характеризует реальное юридическое закрепление гарантий прав граждан, содержащихся в Конституции», а также свидетельствует о степени эффективности их использования [23, с. 1040].

Термин «обращение» употребляется во многих нормативных правовых актах Республики Беларусь: Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее – ГПК), Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь (далее – ХПК), Трудовой кодекс Республики Беларусь, Налоговый кодекс Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 г. «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях), Закон Республики Беларусь от 28.10.2008 г. «Об основах административных

процедур» (далее – Закон об административных процедурах) и т.д. В первую очередь, это связано с многозначностью слова «обращение». Во вторую очередь, это связано с разным порядком защиты прав, предусмотренных законодательством.

Так Морозов Н.В. полагает, что категория «обращения граждан» используется в двух значениях. «В материальном смысле, это фактически восстановление нарушенного права, свободы, или законных интересов или содействие в их реализации, а может быть и в предотвращении угрозы нарушения. Формы выражения здесь могут быть жалобы, заявления, предложения, ходатайства, выражаемые как в устном, так и в письменном виде. В процессуальном смысле, это деятельность судебных органов по восстановлению нарушенного права или оспариваемого права или законных интересов. Отличительной особенностью здесь является иск, подаваемый лицом в судебные органы, которые выступают гарантом нарушенного прав, когда имеются препятствия в осуществлении данного права гражданина и реализуется в установленных процессуальным законодательством формах» [23, с. 1042].

Таким образом, можно выделить два основных направления гарантии защиты прав: защита прав граждан в судебном порядке и несудебном порядке. Однако предметом настоящего исследования являются лишь обращения граждан и юридических лиц в государственные органы и другие организации в административном (не судебном) порядке, обращение как одна из частей универсального механизма защиты и реализации прав граждан. Хотя не исключена возможность подачи обращений в указанном смысле и в суд, и в органы прокуратуры.

Таким образом, для целей настоящего исследования «обращение граждан и юридических лиц» следует понимать в узком смысле, то есть лишь в рамках отношений граждан и юридических лиц с органами исполнительной власти, местными органами, другими организациями и индивидуальными предпринимателями, а не судебными органами, поскольку обращения в суд являются предметом отдельного исследования в рамках процессуальной правовой науки.

Термин «обращение» носит обобщающий, собирательный характер [22]. Обращения содержат различную информацию, не совпадают по общественной и юридической направленности и влекут разные правовые последствия. Собирательный характер термина «обращение» воспринял и белорусский законодатель.

Обращение является ключевым понятием Закона об обращениях. В статье 1 данного закона обращение определяется как индивидуальные или

коллективные заявления, предложения, жалобы, изложенные в письменной, электронной или устной форме.

В данном случае законодатель использует логическую операцию «деление», то есть дает фактически не определение, а перечисляет составляющие понятия, раскрывая этим его объем.

В то же время в литературе можно встретить традиционное определение, характеризующее родовую принадлежность и признаки обращения. Так, по мнению С.А. Широбокова, «обращение – это волеизъявление индивида, выражающееся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы» [103, с. 8].

Данное определение имеет как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, оно раскрывает сущность обращения, как действия с конкретными признаками, а не просто представляет собой перечисление собственных видов. С другой стороны, в определении указывается на принадлежность действия только индивиду, то есть физическому лицу, и, при этом упускается, что обращение также может исходить от юридического лица.

Рассматривая вопрос об обоснованности выбранного законодателем собирательного подхода к определению понятия обращения, необходимо проанализировать практическую необходимость такого выбора.

С практической точки зрения подход законодателя представляется более удобным, конкретным и легким для понимания. Закрепив исчерпывающий перечень категорий обращений, законодатель не оставил «возможности» правоприменителю расширительно толковать понятие обращения.

Обращения можно классифицировать по различным признакам. В соответствии с Законом об обращениях выделяют следующие виды обращений.

В зависимости от содержания выделяют заявления, предложения, жалобы.

Заявление – ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц), индивидуальных предпринимателей (далее – организации, если не оговорено иное). Предложение – рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества. Жалоба – требование о восстановлении

прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей [26].

Заявление, может преследовать одну из двух целей: позитивную или негативную. «Позитивной целью является просьба оказать содействие заявителю или иным лицам в реализации каких-либо конституционных прав или свобод. К негативной цели относится сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Негативной целью поименована достаточно условно, так как в конечном итоге преследуется все-таки цель оптимизации, улучшения законодательства, работы государственных органов и органов местного самоуправления и должностных лиц» [95].

Среди множества заявлений можно выделить отдельный подвид – запрос. Данные обращения содержат просьбу о разъяснении законодательства.

В литературе данный вопрос остается дискуссионным. В.Н.Добранов отмечает, что «обращение, содержащее просьбу о разъяснении законодательства, не подпадает под вышеприведенные определения предложения, заявления, жалобы» [10].

Многие авторы не соглашаются с такой точкой зрения. Они указывают, что «по своим юридически значимым признакам запрос о разъяснении законодательства соответствует такому виду обращений, как заявление, поскольку посредством направления запроса заявитель реализует предоставленные ему права на получение разъяснений. Целый ряд нормативных правовых актов возлагает на государственные органы обязанность давать разъяснения гражданам и организациям по вопросам их применения. Соответственно у граждан и организаций возникает право на получение соответствующих разъяснений» [91].

Так, например, согласно статье 9 Закона Республики Беларусь от 13.07.2012 «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» уполномоченный государственный орган по государственным закупкам дает разъяснения по вопросам, связанным с применением законодательства о государственных закупках [31].

Полагаем, что следует согласиться со второй позицией, поскольку в настоящее время запросы по их признакам подпадают лишь под определение заявления как обращения. Такие разъяснения не являются актами официального толкования нормативных правовых актов, поскольку не содержат предписаний, обязательных для всеобщего применения. Более того, в случае нераспространения законодательства об обращениях на указанные отношения

остаётся неясным процессуальный порядок рассмотрения запросов о разъяснении законодательства.

В зависимости от субъекта, обращающегося в государственный орган или организацию, выделяют индивидуальные, коллективные и анонимные обращения.

Индивидуальное обращение – обращение одного заявителя.

Коллективное обращение – обращение двух и более заявителей по одному и тому же вопросу (нескольким вопросам).

При этом субъектный состав коллективных обращений может комбинироваться в любом сочетании заявителей: только граждане, граждане и юридические лица, юридические лица и индивидуальные предприниматели и т.д.

Анонимное обращение – обращение заявителя, в котором не указаны следующие данные:

- фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина;
- адрес его места жительства (места пребывания) и (или) места работы (учебы);
- наименование юридического лица (полное или сокращенное);
- место нахождения юридического лица [26].

Исторически сложилось, что к анонимным обращениям и их авторам в нашем обществе на подсознательном уровне сформировалось негативное отношение. «В 30-е годы XX века анонимного доноса «доброжелателя» было достаточно для расстрела или высылки в ГУЛАГ. Гражданину, на которого пришла анонимка, доказать свою невиновность было невероятно сложно, порой невозможно» [9]. И лишь в конце 80-х годов чиновники отказались от работы с анонимной корреспонденцией, исключение составили лишь сотрудники милиции и госбезопасности, которые продолжали проверять информацию о преступлениях, содержащуюся в безымянных письменных сообщениях.

В настоящее время в законе закреплено последствие подачи анонимных обращений: они не подлежат рассмотрению. Исключения составляют анонимные обращения, содержащие сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении. Если же в анонимном обращении речь идет не о преступлении, а, например, о моральном облике человека, обстоятельствах его личной жизни, критике недостатков в работе и других фактах, не связанных с совершением преступных деяний, такие обращения рассмотрению не подлежат. Хотя возникает вопрос о целесообразности рассмотрения анонимных обращений в некоторых случаях. Например, руководителю суда систематически поступают анонимные обращения об аморальном поведении судьи, входящего в состав данного суда, в быту. Полагаем, что в данном случае целесообразно

принять такое обращение к рассмотрению, вопреки требованиям законодательства, и провести служебное расследование в отношении морального облика такого судьи.

По повторности подачи выделяют первичные и повторные обращения.

В Законе об обращениях раскрыто только понятие повторного обращения. Повторное обращение – обращение, поступившее в одну и ту же организацию, к одному и тому же индивидуальному предпринимателю от одного и того же заявителя по одному и тому же вопросу два и более раза.

Понятие первичного обращения на нормативном уровне не закреплено. Однако, его можно вывести из смысла закона. На наш взгляд, первичное обращение – это обращение, направленное в организацию, индивидуальному предпринимателю по определенному вопросу впервые.

Данная классификация имеет значение в связи с тем, что при установленных законом условиях, он позволяет оставлять повторное обращение без рассмотрения по существу, а также прекращать переписку с заявителем.

Для оставления обращения без рассмотрения по существу по данному основанию необходимо одновременное сочетание следующих признаков:

- заявителем подано повторное обращение;
- обращение уже было рассмотрено по существу;
- во вновь поданном обращении не содержатся новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения обращения по существу.

Данная норма обоснована и имеет большое значение для экономии рабочего времени должностных лиц. При повторном рассмотрении органом, которое уже рассматривало данное обращение, смысла нет, так как по результатам будет принято аналогичное предыдущему решение. Если же в повторном обращении появляются новые обстоятельства, которые ранее не получили оценку, то оно уже не будет являться повторным, и результат его рассмотрения может измениться.

По форме подачи выделяют устные, письменные и электронные обращения.

Данная классификация обращений имеет важное практическое значение, поскольку именно на данном критерии построена система норм Закона об обращениях. В зависимости от формы обращения зависит способ подачи, порядок регистрации, рассмотрения и ответа на обращение. Особенности указанных процессов будут рассмотрены ниже.

Представляется важным обратить внимание на правовую природу электронных обращений.

До принятия Закона об обращениях действовал Закон Республики Беларусь от 06.06.1996 «Об обращениях граждан», в соответствии с которым

граждане могли обращаться в государственные органы, иные организации путем подачи только письменных или устных обращений [27].

Однако и до принятия нового закона, многими авторами отмечалось, что обращения с использованием электронных писем, отправляемых по электронной почте, использовались на практике.

Е. Корнушенко, Ю. Зиссер, к примеру, указывали, что «все более широкое распространение получает использование веб-сайтов организаций как одной из форм работы с обращениями. Это весьма удобно для граждан, поскольку они имеют возможность напрямую обратиться в организацию за решением возникающих вопросов. Такой способ экономит не только время, но и средства заявителя, так как веб-сайт позволяет оперативно направить заявление или жалобу в организацию расположенную в другом городе – не по месту жительства граждан» [14, с.47]. В.Е. Захаров также говорил о том, что «несмотря на то, что эта норма [об электронных обращениях] будет введена только в январе 2012 года, на практике многие государственные органы и субъекты хозяйствования уже рассматривают обращения, поступающие на их сайты и по электронной почте [13]. Кроме того, такие обращения рассматривались не только государственными органами, но и крупными предприятиями, как например, ИП «Велком», что объясняется ключевой задачей клиентоориентированного предприятия по работе с клиентами в любой доступной современным технологиям форме [7].

Более того, о практике рассмотрения государственными органами электронных обращений свидетельствуют не только данные практиков, но и некоторые нормативные акты. Так, Инструкцией о порядке рассмотрения в таможенных органах Республики Беларусь письменных и устных обращений граждан, утвержденной Постановлением Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 27.07.2005 № 51 (далее – Инструкция № 51) было предусмотрено, что обращения граждан, поступившие в таможенный орган в электронном виде на интернет-страницу таможенного органа или официальный адрес электронной почты таможенного органа, распечатываются администратором локальной сети таможенного органа и передаются уполномоченному должностному лицу. Ответы на обращения граждан, поступившие в электронном виде, направляются администратором локальной сети таможенного органа по электронной почте. Таким образом, электронные обращения были приравнены ведомственным актом к письменным. При этом следует обратить внимание на то, что и таможенный орган предоставлял возможность обращаться в электронном виде (с гарантированным рассмотрением как письменного обращения) лишь гражданам, поскольку на юридических лиц Инструкция № 51 не распространяется [15].

В то же время, многие авторы допускали возможность подачи обращений в электронной форме, что связано с существованием электронного документа. Согласно статье 1 Закона Республики Беларусь от 28.12.2009 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» электронный документ – документ в электронном виде с реквизитами, позволяющими установить его целостность и подлинность. В соответствии с частью 2 статьи 19 данного закона документы, созданные организацией или физическим лицом на бумажном носителе и в электронном виде, идентичные по содержанию, имеют одинаковую юридическую силу [30].

В связи с этим, С.Л. Лысик полагает, если лицо обладает электронной цифровой подписью, оно может обращаться в государственные органы и иные организации в электронной форме, и такое обращение должно быть рассмотрено в порядке, предусмотренном для письменных обращений [19].

Подобная практика явно свидетельствовала о назревшей необходимости закрепить на законодательном уровне возможность подавать обращения в электронной форме посредством сети Интернет, установить правила подачи и рассмотрения таких обращений. В связи с этим одной из важнейших новелл Закона об обращениях стало законодательно оформленное право граждан подавать электронные обращения.

В зависимости от порядка подачи обращения выделяют личные обращения и обращения, поданные в порядке представительства [101, с. 247].

Анализ норм Закона об обращениях дает возможность сформулировать определение указанным понятиям, которые, полагаем, могут иметь следующие формулировки.

Личное обращение – это обращение, поданное заявителем в своих интересах, в целях реализации своих прав и свобод.

Обращение, поданное в порядке представительства – обращение, поданное представителем заявителя, обладающим полномочиями на основе законодательства или оформленными в установленном законом порядке, в интересах заявителя, в целях реализации его прав и свобод.

Значение обращений трудно переоценить. Как упоминалось выше, право на обращение является гарантированным Конституцией механизмом реализации и защиты прав и свобод граждан. Посредством подачи обращений можно защищать практически любые права (трудовые, гражданские, вытекающие из брачно-семейных отношений и т.д.). Учитывая бесплатный характер рассмотрения обращений, исторически сложившееся определенное недоверие к судебной форме защиты прав в сфере взаимоотношений населения с органами власти, обращения стали наиболее распространенным средством защиты прав, свобод и законных интересов.



Кроме того, право на обращение выполняет иные функции, которые будут рассмотрены ниже.

## **1.2 Особенности правового регулирования обращений граждан и юридических лиц в Республике Беларусь**

### **1.2.1 Система законодательства, регулирующего обращения граждан и юридических лиц в Республике Беларусь**

Право на обращение является, не только юридической гарантией реализации других прав граждан, но одним из важнейших конституционных прав гражданина. Кроме того, в соответствии со статьей 40 Конституции государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. Отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным.

Таким образом, праву гражданина на обращение корреспондирует обязанность государственных органов, органов местного управления и самоуправления, должностных лиц, заключающаяся в принятии, регистрации, рассмотрении и ответе на обращение в установленном законом порядке, что, в свою очередь, является гарантией реализации самого права на обращение.

В развитие указанной конституционной нормы государством создана целая система нормативных правовых актов, регулирующих общественных отношения по поводу подачи гражданами и юридическими лицам обращений в целях реализации права на обращения и по поводу рассмотрения данных обращений, как деятельности органов государственной власти. Центральным нормативным правовым актом, регулирующим порядок подачи обращений гражданами и юридическими лицами, а также порядок их рассмотрения, является Закон об обращениях.

В соответствии с положениями указанного закона право на обращение реализуется заявителями добровольно. Осуществление заявителями их права на обращение не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц.

Нормы об обращениях граждан содержатся также в Директиве Президента Республики Беларусь от 27.12.2006 № 2 «О мерах по дальнейшей деbüroкратизации государственного аппарата», в которой Главой государства обращено внимание на обеспечение доступности, простоты, оперативности в решении насущных проблем каждого человека [34].

В систему нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы работы с гражданами, также входят:

- Указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» (далее – Указ № 498);

- Указ Президента Республики Беларусь от 05.12.1997 № 630 «О реагировании должностных лиц на критические выступления в государственных средствах массовой информации»;

- Декрет Президента Республики Беларусь от 14.01.2005 № 2 «О совершенствовании работы с населением» (далее – Декрет № 2);

- Положение о порядке ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц в государственных органах, иных организациях, у индивидуальных предпринимателей, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.12.2014 № 1786;

- Положение о порядке выдачи, регистрации, ведения и хранения книги замечаний и предложений, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16.03.2005 № 285 «О некоторых вопросах организации работы с книгой замечаний и предложений и внесении изменений и дополнения в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь».

Судья Верховного суда Республики Беларусь Филипчик Р.И. отмечает, что «с момента принятия Конституции некоторое время многие вопросы, касающиеся рассмотрения обращений граждан, оставались неразрешенными в связи с отсутствием надлежащего правового регулирования. Наиболее активный период правового регулирования начался с 2005 г., когда Президентом Республики Беларусь был принят ряд нормативных правовых актов о работе с обращениями граждан (в том числе индивидуальных предпринимателей) и юридических лиц»: Декрет № 2, Указ № 498 и т.д. [99, с. 119].

Практиками также отмечается, что знаковым оказалось принятие Указа № 498. Как прямо в нем уточняется, этот нормативный правовой акт был принят с целью обеспечения дополнительных мер по защите и реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, надлежащего рассмотрения их обращений государственными органами и иными организациями. Таким образом, законодатель признал необходимость принятия дополнительных мер, связанных, в первую очередь, с регулированием правового положения обращений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, пусть даже второй целью данного документа стало закрепление иерархичности государственных органов и распределение их компетенции для определения надлежащего адресата подобных обращений, а также ограничение потока обращений, поступающих напрямую Главе государства, что объясняется особенностями национального менталитета [24].

Необходимо отметить, что в литературе предлагается рассматривать систему законодательства об обращениях граждан, разделяя ее на три подсистемы.

Так Филипчик Р.И. полагает, что начиная с 2005 г. рассмотрение обращений граждан осуществляется по трем направлениям.

Первое — рассмотрение и разрешение обращений (письменных и устных), которые направляются гражданами в государственные органы и иные организации (с января 2008 г. право на такое обращение предоставлено не только гражданам, но и индивидуальным предпринимателям, а также юридическим лицам).

Второе — рассмотрение замечаний и предложений граждан, вносимых в книгу замечаний и предложений.

Третье — рассмотрение заявлений по принципу «одно окно» — осуществление административных процедур [99, с. 120].

Таким образом, к законодательству об обращениях граждан некоторые авторы относят и законодательство об осуществлении административных процедур.

Данная точка зрения не является единственной, поскольку большинство авторов, исследующих проблемы правового регулирования обращений граждан и административных процедур относят нормативные правовые акты в данных областях к разным институтам законодательства [24, с. 145; 102].

Некоторые представители данного подхода указывают, что «длительное время рассмотрение основной массы обращений граждан в органы власти, в том числе по поводу принятия административных актов, порождающих юридически значимые последствия, регулировалось законодательством об обращениях граждан. Однако, в течение последнего десятилетия наблюдается тенденция постепенной дифференциации порядка рассмотрения отдельных видов обращений и, прежде всего, выделение нового института законодательства — административно-процессуального законодательства (законодательства об административных процедурах), которым также регулируются обращения населения в административные учреждения» [93].

Основной аргумент данной позиции заключается в том, что принятие Закона Республики Беларусь от 28.10.2008 «Об основах административных процедур» (далее — Закон об административных процедурах) создало существенный блок нормативных правовых актов в виде законодательства об административных процедурах с отдельным предметом правового регулирования, к которому законодательство об обращениях граждан не применяется (даже субсидиарно). А это связано в первую очередь с тем, что действия органов в административной процедуре представляют усложненную

процедуру и порождают юридически значимые последствия, в отличие от ответов на обращения граждан.

В то же время, автор полагает, что более правильным является первый подход, когда нормативные правовые акты об административных процедурах включаются в общий блок законодательства об обращениях, что обусловлено широким пониманием объема института обращений граждан, который будет рассмотрен ниже.

В связи с изложенным, полагаем, важно обратить внимание на дальнейшее развитие законодательства об обращениях граждан и об административных процедурах.

Так Саванович Н.А. указывает, что наметилась тенденция к «постепенному сужению сферы применения законодательства об обращениях и, наоборот, расширению регламентации вопросов работы с обращениями административно-процессуальным законодательством (законодательством об административных процедурах). Вместе с тем полного отказа от законодательства об обращениях за редким исключением не происходит» [93].

При выборе дальнейшей модели регулирования порядка рассмотрения обращений ключевым вопросом ставится возможность использовать единую процессуальную форму для рассмотрения как традиционных обращений (предложений, жалоб), так и иных обращений по поводу принятия административных актов.

В юридической литературе предметом регулирования административно-процедурных актов констатируют отношения между административными органами и частными (физическими или юридическими) лицами по поводу принятия административного акта [25].

В свою очередь, законодательство об обращениях традиционно регулирует рассмотрение поступающих в государственные органы заявлений, жалоб и предложений.

С точки зрения сокращения количества нормативных правовых актов и их упрощения оправданно объединение рассматриваемых сфер законодательства. В пользу данного вывода свидетельствует и схожесть процессуальной структуры двух блоков законодательства.

Тем не менее, некоторые правоведы, отмечают сложности в связи с объединением двух блоков законодательства. «Прежде всего, принятие административных актов осуществляется в рамках усложненной и формализованной процедуры с детальным регулированием перечней административных процедур и представляемых документов, размеров платы, предоставлением права быть выслушанным перед принятием решения и т.д. Использование такой процедуры для рассмотрения всех обращений в настоящее время довольно затруднительно» [93].

Дела, которые не связаны с принятием решения, влияющего на права заявителя, рассматриваются по более упрощенной и менее формализованной форме. Теоретически подобная упрощенная форма может быть как предусмотрена в законодательстве об административных процедурах (выделение по примеру ряда стран нескольких процессуальных форм осуществления административных процедур), так и выделена в отдельный законодательный акт. Именно последний вариант использован белорусским законодателем.

С учетом изложенного практические работники прогнозируют сохранение в краткосрочной перспективе двух блоков законодательства: об административных процедурах и об обращениях. При этом указывается на целесообразность проведения в дальнейшем кодификации общего административного права посредством подготовки комплексного законодательного акта, который бы охватил основные вопросы позитивного государственного управления. «И здесь возможны два варианта: либо включение всех обращений в предмет административно-процессуального закона, либо выделение тех из них, которые могли бы по-прежнему рассматриваться по определенной упрощенной форме (предложения, замечания, отзывы, отклики, благодарности и т.д.). Последний вариант представляется более целесообразным с точки зрения удобства и простоты нормативной регламентации» [93].

Таким образом, можно сделать вывод, что в литературе доминирующим остается мнение, что законодательство об административных процедурах является более перспективным, будет в дальнейшем совершенствоваться и в конечном итоге поглотит законодательство об обращениях граждан, выделив лишь особенности рассмотрения некоторых из них.

Данная точка зрения является прямо противоположной мнению автора. Полагаем, что законодательство об обращениях граждан является общим по отношению к законодательству об административных процедурах, являющемуся специальным. Аргументами в пользу данной точки зрения являются следующие.

Как уже упоминалось, административно-процедурное законодательство выделилось из блока законодательства об обращениях граждан, а до 2008 года отношения в области ныне именуемых «административных процедур» регулировались законодательством об обращениях граждан.

В рамках административных процедур рассматриваются только заявления граждан направленные на установление, изменение, приостановление, сохранение, переход или прекращение прав и (или) обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей справки или другого документа, либо регистрацию или учет заинтересованного лица, его имущества, либо предоставление

денежных средств, иного имущества. В рамках работы с обращениями граждан, рассматриваются все иные виды заявлений, а кроме того, жалобы и предложения.

Кроме того, на наш взгляд нормы об административных процедурах входят в состав правового института обращений граждан и юридических лиц. Данный вопрос более детально будет рассмотрен ниже.

С другой стороны, автор не исключает возможности, что постепенного отхода законодателя от советской традиции правового регулирования работы с гражданами и перехода на новый современный европейский уровень, когда и административные процедуры и работа с обращениями граждан будут урегулированы одним единым блоком законодательства об осуществлении такого вида управленческой деятельности, связанной с предоставлением государственных услуг населению. В то же время, на наш взгляд, суть данного управленческого процесса в связи с изменением наименования не изменится.

В свете изложенного представляется важным очертить круг действия Закона об обращениях. Статья 2 данного закона устанавливает, что действие Закона об обращениях не распространяется на обращения, подлежащие рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об административных процедурах.

В указанных сферах существует отдельное процессуальное регулирование порядка рассмотрения заявлений и жалоб.

Главной причиной выведения указанных сфер из области регулирования Закона об обращениях является то, что процессуальное регулирование порядка рассмотрения заявлений и жалоб, установленное в данных сферах, существенно отличается от порядка, предусмотренного указанным законом. А главное, рассмотрение заявлений и жалоб входит в предмет регулирования других отраслей права. Например, направление оферты и ее последующий акцепт относится к предмету гражданского права, подача искового заявления входит в предмет гражданского или хозяйственного процессуального права.

Кроме того, нормы Закона об обращениях не применяются к обращениям, в отношении которых законодательными актами установлен иной порядок их подачи и рассмотрения. Такое правило обосновано невозможностью использования процессуальной формы рассматриваемого закона в связи с наличием специфического правового режима.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод, что обращения, порядок подачи и рассмотрения которых регулируется иным законодательством, не являются обращениями в принятом понимании в отношениях между гражданами,

юридическими лицами, органами власти и другими организациями. Такое замечание является важным, поскольку на практике часто возникает путаница и непонимание, каким законодательством следует руководствоваться в работе с тем или иными заявлениями и обращениями.

В качестве примера, можно привести обращения, подаваемые работниками нанимателю. Нередко в организациях возникают ситуации, когда работник требует зарегистрировать заявление об увольнении в качестве обращения, обосновывая это тем, что он гражданин и имеет право обращаться в организацию со своими личными вопросами. Действительно, сходство видов обращений и терминологии дает обывателям основания для вывода о возможности применения к рассматриваемым обращениям законодательства об обращениях граждан и юридических лиц. Однако, с юридической точки зрения такое сходство не является основанием для применения к отношениям между работником и нанимателем законодательства об обращениях граждан. Нормы об обращениях граждан связаны с реализацией гражданами конституционного права на обращение, с властными отношениями, регулируемым в рамках административного права. Отношения же между работником и нанимателем по поводу труда и связанных с ним прав работника являются трудовыми отношениями, а следовательно, предметом трудового права.

Представляется целесообразным разъяснить эти правила на уровне, например, письма Министерства по труду и социальной защите в целях создания единообразной практики ведения производства по рассмотрению обращений в организациях.

Таким образом, отношения между работником и нанимателем регулируются трудовым законодательством. Такая же точка зрения присутствует и в литературе: «обращения работника к нанимателю по общему правилу не подпадают под сферу регулирования законодательства об обращениях граждан и юридических лиц, поскольку Трудовой кодекс Республики Беларусь определяет иной порядок подачи и рассмотрения таких обращений» [92]. Исключение составляют лишь случаи, когда работник обращается к нанимателю не в качестве работника по вопросам, связанным с исполнением им трудовых обязанностей, а реализуя предоставленные ему права в иных сферах.

## **1.2.2 Место института обращений в правовой системе Республики Беларусь и его значение**

Система нормативных правовых актов об обращениях граждан и юридических лиц, обозначенная нами ранее, охватывает норм права, регулирующих отдельный вид общественных отношений, в области обращений граждан. В теории права такая совокупность норм называется институтом права. «Институт права – это обособленная часть отрасли права, представляющая собой совокупность норм, регулирующих определенный вид общественных отношений» [11, с. 274]. Институты права входят в состав отраслей права.

В состав какой отрасли права входит институт обращений граждан? На данный вопрос трудно ответить однозначно.

Некоторые ученые, относят данный институт к отрасли конституционного права [20, с. 108]. С этой точкой зрения нельзя не согласиться, поскольку данный институт является развитием конституционного права граждан на обращение. Кроме того, в структуре Единого правового классификатора Республики Беларусь законодательство об обращениях граждан относится к конституционному законодательству.

С другой стороны, данный институт можно отнести к отрасли административного права, поскольку он охватывает деятельность органов государственной власти по работе с населением, как обязанность корреспондирующую праву на обращение. Также законодательством регулируются в большинстве своем вопросы организации работы с обращениями, что относится к предмету административного права.

В такой ситуации удобно использовать разработанную в теории права классификацию отраслей и институтов права на основные и комплексные. Комплексная отрасль лишена единства, поскольку регулирует разнородные отношения, включает нормы разных отраслей права, использует различные методы правового регулирования.

Специалисты в области конституционного и административного права бесспорно относят институт обращений граждан к комплексному институту.

Так по мнению Лысковой Е.И. «среди институтов конституционного права институт обращений занимает одно из ведущих мест, поскольку все остальные институты ... так или иначе связаны с ним. Какой бы институт мы не рассматривали (референдум, статус политических партий, гражданство и др.), в каждом из них присутствует связь с институтом права на обращение иди отдельным видом обращения (с заявления начинается любое производство).



Институт обращений – комплексный институт, сопряженный с другими отраслями права и институтами» [20, с. 108].

Гритчина Н.И. пишет, что «сущность института права на обращение в органы власти заключается в комплексном характере и выражается в том, что граждане на его основе вправе участвовать в управлении делами государства, реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать в качестве канала обратной связи с государством, его органами и организациями, а также в целях взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами в качестве способа их реализации» [8, с. 41]. Кроме того, она указывает, что «в объективном смысле он представляет собой один из важнейших институтов, в котором задействована совокупность определенных правовых норм, обеспечивающих реализацию конституционного права каждого на:

- участие в управление делами государства;
- выражение своего мнения;
- защиту и восстановление своих нарушенных прав, свобод и законных интересов» [8, с. 41].

В субъективном смысле институт обращений представляет собой совокупность:

1) определенных правомочий, составляющих его содержание (таких как право на критический анализ деятельности органов власти; право сообщать о нарушениях законности и т.д.);

2) обязанностей органов государственной власти по принятию, регистрации, рассмотрению и ответу на обращения, а также ответственности за невыполнение указанных обязанностей.

Таким образом, институт обращений граждан является комплексным и тесно переплетается с некоторыми с другими институтами права.

В связи с изложенным представляется необходимым определить место института обращений в системе права.

Как уже упоминалось, право на обращение является многоаспектным понятием.

Лыскова Е.И. указывает, что «в узком смысле право на обращение рассматривается как возможность информирования органов публичной власти о своих потребностях; как одна из форм гражданского лоббизма ... как способ осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. В содержание права на обращение включается общественно-публичный компонент. Следовательно, оно служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а во многих случаях и на институты гражданского общества» [20, с. 108].

Белорусскими учеными также исследован вопрос о месте института обращений граждан в системе права и выделена взаимосвязь с другими институтами административного и конституционного права.

Так Чуприс О.И. и Марчук Е.А. приходят к выводу, что работа с обращениями граждан «представляет собой важную часть управленческой деятельности, конкретно выражаемую в ее внешних формах», а значит, институт обращений связан с институтом форм государственного управления [102, с. 146]. Это обусловлено тем, что рассмотрение и ответ на обращение гражданина представляет собой деятельность конкретных должностных лиц в форме организационных и материально-технических действий, результатом осуществления которых часто является правовая форма – административное решение.

Установлено также, что работа с обращениями может быть представлена «в качестве конкретных административных управленческих производств» [102, с. 147]. Данный вывод вытекает из следующего.

В теории административного права существует правоприменительная концепция административного процесса. Она заключается в том, что «в содержание административного процесса включается правоприменительная деятельность органов государственного управления» [21, с. 72]. В рамках данной концепции «в структуре административного процесса выделяются административные производства, возникающие в различных сферах правоприменительной деятельности административных органов, обусловленные спецификой рассматриваемых и разрешаемых в этих сферах в особом процессуальном порядке конкретных административных дел» [21, с. 72]. Одним из таких производств выступает и работа государственных органов с обращениями, представляющая собой сферу деятельности административных органов с гражданами и юридическими лицами, особый процессуальный порядок которой определен Законом об обращениях.

Третьим институтом, с которым связан институт обращений граждан является институт законности и дисциплины в государственном управлении. Это связано с тем, что институт обращений граждан относят к способам обеспечения законности, правопорядка и дисциплины в государственном управлении или их части – общественного контроля, поскольку «правовая регламентация любых управленческих действий их обжалования способствует делу законности» [102, с. 147]. Именно возможность подачи жалоб, а также обжалования ответов на обращения, является звеном, связывающим эти два института.

В то же время, нормы об обжаловании в институте обращений граждан тесно связывают его с еще одним не менее важным институтом административного права – административной юстицией. Административная

юстиция является разрабатываемым в теории белорусского права институтом. Наиболее распространенным является определение административной юстиции в материальном смысле. «Административная юстиция рассматривается как деятельность государственных органов по разрешению публично-правовых споров в сфере государственного управления по поводу незаконности действия, бездействия или решения органа государственного управления, который является обязательной стороной в данном споре, другой стороной может быть гражданин, организация, орган государства или местного самоуправления» [97, с. 66].

Белорусские правоведы утверждают, что административная юстиция в Республике Беларусь существует. Предлагаются пути ее организационного оформления. В качестве конечного пути развития административной юстиции предлагается создание административных судов. Дубровин Е.В. считает, что «в компетенцию административных судов входило бы рассмотрение и разрешение споров физических и юридических лиц с субъектом властных полномочий в случае предполагаемого нарушения их субъективных публичных прав» [12, с. 96].

В свете сказанного следует вспомнить такой вид обращений как жалоба. Жалоба – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей. То есть, заявитель полагает, что конкретная организация (государственный орган) нарушили право заявителя и требует его восстановить. Следовательно, возникает спор с органами публичной власти, разрешение которого регулируется нормами административной юстиции, а значит, входит в предмет административной юстиции.

Таким образом, очевидно, что нормы институтов обращений граждан и административной юстиции по вопросам подачи жалоб, а также обжалования ответов на обращения и административных актов, являются общими для обоих институтов.

Дискуссионным также остается вопрос о соотношении норм об обращениях граждан и об административных процедурах. Выше отмечалось, что в литературе принято относить их к двум разным блокам законодательства.

В то же время считаем, что в настоящее время институт обращений граждан включает в себя не только общие нормы о подаче и рассмотрении обращений граждан, установленные Законом об обращениях, но и нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах об административных процедурах. На наш взгляд, такая позиция является более корректной по следующим причинам.

Во-первых, отношения в области ныне именуемых «административных процедур» до принятия Закона об административных процедурах регулировались законодательством об обращениях граждан, а административно-процедурное законодательство не так давно выделилось из блока законодательства об обращениях граждан в связи с необходимостью создания более строгой процедуры рассмотрения отдельных заявлений граждан и юридических лиц.

Во-вторых, обязательным условием осуществления административной процедуры является, за редким исключением, наличие заявления заинтересованного лица, то есть письменного или устного обращения заинтересованного лица в уполномоченный орган за осуществлением административной процедуры. Следовательно, осуществление административной процедуры по инициативе самого органа, как правило, невозможно, как и невозможно дать ответ на обращение без наличия самого обращения.

В-третьих, административная процедура – это действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица с целью реализации своих различных прав (установление, изменение прав, регистрация лиц и т.д.). По смыслу же Закона об обращениях заявление – это ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением.

Таким образом, очевидно, что заявление по осуществлению административной процедуры является разновидностью заявления как обращения.

В-четвертых, процессуальная структура законодательства в обеих сферах является очень схожей. Процедура рассмотрения обращений и порядок осуществления административных процедур в целом похож, а отдельные нормы являются идентичными, например срок рассмотрения обращений и осуществления административных процедур, представительство, порядок обжалования, восстановление сроков обжалования и т.д. Процедура осуществления административных процедур является более формализованной и усложненной, по сравнению с процедурой рассмотрения обращений.

Институт обращений граждан и юридических лиц играет значительную роль в жизни общества. Представляется, что наиболее полное значение института обращений раскрывается через выполняемые им функции. В литературе выделяют следующие функции института обращений.

Правозащитная функция заключается в том, что подача обращений (жалоб) является способом защиты прав, свобод и законных интересов населения. Посредством подачи обращений можно защищать практически

любые права (трудовые, гражданские, вытекающие из брачно-семейных отношений и т.д.).

Информационная функция отражает содержательную составляющую обращений. Содержание обращений является ценнейшим источником информации о проблемах и вопросах, которые в наибольшей степени беспокоят население, постоянно действующим каналом обратной связи власти и населения. Изучение конкретного обращения (обращений) не только может привести к исправлению ситуации в отношении конкретного заявителя, но и вынудить обратить внимание на данную проблему в масштабах всей страны. Неслучайно при рассмотрении работы с обращениями регулярно акцентируется внимание на необходимости систематического анализа поднимаемых в обращениях вопросов, а также причин и условий, порождающих обращения.

Управленческая функция заключается в том, что посредством направления своих обращений граждане и субъекты хозяйствования могут оказывать влияние на принятие управленческих решений: вносить предложения о целесообразности принятия того или иного решения, поддерживать или критиковать принимаемые меры, приводить свои аргументы и т.д. В настоящее время обращения граждан наряду с выборами являются наиболее доступной формой участия в управлении государством.

Правореализационная (правообеспечительная) функция заключается в возможности с помощью обращений реализовать предоставленные законодательством права или выполнить возложенные обязанности. Типичным примером, иллюстрирующим данную функцию, является возможность посредством направления обращения получить информацию о деятельности, например, государственного органа (реализовать соответствующее конституционное право на получение информации), получить содействие в решении своего вопроса.

Контрольная функция обращений реализуется в обязанности мотивировать принимаемые решения, возможность последующего пересмотра принятых решений как вышестоящими органами, так и судом, установление ответственности за ненадлежащее рассмотрение обращений позволяет говорить, что посредством обращений население имеет возможность в определенной степени контролировать поведение должностных лиц государственных органов и организаций. Отмена неправомерного акта или осуждение действий должностного лица, применение к нему мер ответственности являются одним из элементов обеспечения законности [93].

Таким образом, право на обращение является конституционным правом гражданина и имеет особое значение в системе прав граждан. Кроме того, данное право входит в систему юридических гарантий прав граждан, таких как право на свободное получение информации, право на участие в управлении

делами государства, право на защиту нарушенных прав и свобод, право свободно высказывать свое мнение и т.д.

Термин «обращение» сам по себе является многозначным, упоминается во многих нормативных правовых актах. Тем не менее, смысл термина «обращение» на законодательном уровне раскрывается в Законе об обращениях и чаще всего употребляется в качестве вида связи граждан и государственных органов.

Автором проанализировано определение понятия «обращение», закрепленное в законе, а также предлагаемое в теоритических источниках. Полагаем, что с точки зрения практического применения определения данного понятия более удобна логика законодателя, который четко очертил объем понятия «обращение», а определение дал непосредственно каждой составляющей его части (заявление, жалоба, предложение). При работе с обращениями удобнее определить, не только является ли поступившее письмо обращением, но и одновременно установить вид обращения, что ускоряет и упрощает процесс рассмотрения обращения.

Классифицировать обращения можно по различным основаниям, большинство видов обращений определено в Законе об обращениях. В настоящее время законодателем воспринята советская традиция классификации обращений. Так, по предметному признаку обращения делятся на заявления, жалобы и предложения.

Спорным в литературе является вопрос об отнесении такого понятия, как «запрос», к обращениям. Анализ законодательства позволяет утверждать, что запрос является разновидностью заявления, поскольку соответствует всем признакам последнего, а следовательно, процесс его рассмотрения регулируется нормами законодательства об обращениях.

Классификация обращений по форме подачи имеет наибольшее практическое значение. От формы обращения зависит способ подачи, порядок регистрации, рассмотрения и ответа на обращение, то есть порядок организации работы с обращениям граждан.

В литературе также выделяют личные обращения и обращения, поданные в порядке представительства. Закон не дает определения данных понятий, в связи с чем, предлагается следующая формулировка данных понятий. Личное обращение – это обращение, поданное заявителем в своих интересах, в целях реализации своих прав и свобод. Обращения, поданные в порядке представительства – обращения, поданное представителем заявителя, обладающим полномочиями на основе законодательства или оформленными в установленном порядке, в интересах заявителя, в целях реализации его прав и свобод.

Законодательство об обращениях граждан и юридических лиц представляет собой систему, центральное положение в которой занимает Закон об обращениях.

В теории не достаточно исследованным остается вопрос о соотношении законодательства об обращениях граждан и об административных процедурах. Среди теоретиков и некоторых практических работников доминирует мнение, что законодательство об административных процедурах является отдельным институтом законодательства, поскольку имеет самостоятельный предмет регулирования, и к отношениям в сфере административных процедур не применяется законодательство об обращениях граждан. Кроме того, по их мнению, административно-процедурное законодательство является более перспективным, будет в дальнейшем совершенствоваться и, в конечном итоге, поглотит законодательство об обращениях граждан, выделив лишь особенности рассмотрения некоторых из них.

Автор данной работы придерживается противоположной точки зрения и полагает, что законодательство об административных процедурах является частью единого блока законодательства об обращениях граждан. Основным аргументом, полагаем, является тот факт, что административные процедуры в настоящее время входят в состав правового института обращений. В связи с этим, считаем, что законодательство об административных процедурах является специальным в общей системе законодательства об обращениях граждан.

Сфера действия Закона об обращениях не распространяется на обращения, подлежащие рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об административных процедурах, а также на обращения, в отношении которых законодательными актами установлен иной порядок их подачи и рассмотрения. Это обусловлено тем, что рассмотрение таких заявлений и жалоб входит в предмет регулирования других отраслей права и законодательства, а процессуальное регулирование порядка рассмотрения имеет существенные особенности.

Указанное правило и выводы, следующие из него, позволяют правильно применять законодательство об обращениях на практике, поскольку часто, например, работники требуют, чтобы их обращения по поводу их трудовых прав, принимались и рассматривались в порядке, установленном в соответствии с Законом об обращениях, а не в соответствии с трудовым законодательством, что ошибочным. В связи с чем, представляется, существует необходимость разъяснить эти правила на уровне, например, письма Министерства по труду и

социальной защите в целях создания единообразной практики ведения производства по рассмотрению обращений в организациях.

Право на обращение затрагивает широкий спектр вопросов. Совокупность правовых норм, созданных в развитие конституционной нормы о праве на обращение, образует самостоятельный правовой институт.

Исследование норм законодательства и мнений, освещенных в правовой литературе, позволяет автору сделать вывод, что данный институт является комплексным и включает в себя некоторые нормы для других институтов, а следовательно, тесно с ними переплетается.

Работа с обращениями граждан представляет собой важную часть управленческой деятельности. Кроме того, работа с обращениями является одним из управленческих производств в рамках административного процесса в широком смысле.

Институт также тесно связан с содержанием норм института законности и дисциплины в государстве. Возможность подачи жалоб на действия государственных органов, а также обжалования ответов на сами обращения, является способом обеспечения законности и поддержания дисциплины среди должностных лиц.

Важно отметить связь института обращений и административной юстиции. Административная юстиция как деятельность государственных органов по разрешению споров в сфере государственного управления по поводу незаконности действия, бездействия или решения органа государственного управления включает в себя нормы института обращений о подаче жалоб на действия государственных органов, а также об обжаловании ответов на обращения.

Не до конца исследованным представляется вопрос о соотношении института обращений и правовых норм об административных процедурах. На наш взгляд, институт обращений включает их в себя. В пользу данной точки зрения свидетельствуют следующие аргументы:

1) административно-процедурное законодательство не так давно выделилось из блока законодательства об обращениях граждан;

2) осуществление административной процедуры по инициативе самого органа невозможно, как и невозможно дать ответ на обращение, без наличия самого обращения;

3) заявление по осуществлению административной процедуры является разновидностью заявления как обращения;

4) процессуальная структура законодательства в обеих сферах является очень схожей, процедура осуществления административных процедур является лишь более формализованной и усложненной, по сравнению с процедурой рассмотрения обращений.



Значение института обращений раскрывается через выполняемые им функции: правозащитную, информационную, контрольную и управленческую функции обращений.

## ГЛАВА 2

### ПРИНЦИПЫ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Институт обращений граждан, как и любой другой правовой институт, основывается на правовых принципах.

В общей теории права принципы права определяют как «руководящие идеи, характеризующие содержание права, его сущность и значение в обществе» [98]. С одной стороны, они отражают закономерности права, с другой стороны, они представляют собой самые общие нормы, которые действуют во всей сфере правового регулирования (в том числе в рамках заданного конкретного предмета) и распространяются на всех субъектов.

Существует два способа нормативной фиксации принципов: текстуальный и смысловой. «Текстуальный способ фиксации заключается в том, что принципы закрепляются в конкретных нормах (непосредственное закрепление)». Эти нормы прямо сформулированы в законе, представляют собой нормы-принципы, которые обладают всеми свойствами и структурными частями норм права, хотя действие их содержания распространяется далеко за пределы данной конкретной нормы. «Смысловой способ закрепления принципов характеризуется тем, что их содержание выводится из анализа содержания отдельных правовых норм или институтов (косвенное закрепление)». При смысловом способе фиксации правовой принцип существует в скрытой форме в отдельной норме или институте как общеправовое положение [96, с. 116].

Говоря о принципах института обращений граждан, следует отметить, что нормы-принципы в самом Законе об обращениях прямо не сформулированы. Следовательно, для определения принципов работы с обращениями граждан и юридических лиц, необходимо проанализировать положения Закона об обращениях, теоритические исследования, а также практику работы с обращениями граждан и юридических лиц.

Следует обратить внимание, что принципы отдельной части института обращений граждан и юридических лиц закреплены в нормативных правовых актах. Так, принципы-нормы содержатся в законодательстве об административных процедурах, и они вполне могут быть применены к работе с остальными обращениями и использованы при их законодательной формулировке.

В соответствии со статьей 4 Закона об основах административных процедур основными принципами осуществления административных процедур являются:

законность – осуществление уполномоченным органом административных процедур в пределах его компетенции и в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством об административных процедурах;

равенство заинтересованных лиц перед законом – при осуществлении административных процедур граждане равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства (места пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, а юридические лица - независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности и места нахождения;

приоритет интересов заинтересованных лиц – в случае неясности или нечеткости предписаний правового акта административные решения должны приниматься уполномоченными органами исходя из максимального учета интересов заинтересованных лиц;

открытость административной процедуры – предоставление возможности заинтересованному лицу знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своего заявления, и принимать участие в рассмотрении такого заявления лично и (или) через своих представителей;

оперативность и доступность административной процедуры – осуществление административной процедуры в кратчайшие сроки с представлением заинтересованным лицом в уполномоченный орган минимального количества документов и (или) сведений для осуществления административной процедуры;

заявительный принцип одного окна – обращение заинтересованного лица с заявлением в один уполномоченный орган с приложением документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры, которые могут быть представлены только заинтересованным лицом;

сотрудничество при осуществлении административных процедур – взаимодействие уполномоченных органов с другими государственными органами, иными организациями при осуществлении административных процедур посредством направления запросов и получения документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административных процедур, а также в других формах [28].

Принципы правового регулирования обращений граждан и юридических лиц – это руководящие начала, лежащие в основе механизма правового регулирования общественных отношений складывающихся, между заявителями и государственными органами, иными организациями, индивидуальными

предпринимателями по поводу подачи и рассмотрения обращений, а также порядка ответа на обращения.

Анализ Закона об обращениях дает возможность сформировать следующую систему принципов подачи и рассмотрения обращений граждан и юридических лиц.

По установившейся правовой традиции первым в ряду остальных принципов стоит принцип законности. Данный принцип является универсальным, общеправовым принципом. Он связан со всеми другими принципами без исключения и в системе принципов стоит во главе всех остальных принципов. С одной стороны, все другие принципы закрепляются в целях реализации законности в государстве. С другой – реализация любого принципа возможна только благодаря наличию принципа законности.

Принцип законности в рамках института обращений граждан и юридических лиц можно сформулировать следующим образом. Порядок подачи, рассмотрения и обжалования обращений граждан и юридических лиц осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством об обращениях граждан и юридических лиц; обращения рассматриваются государственными органами, иными организациями, индивидуальными предпринимателя в пределах их компетенции, установленной законодательством Республики Беларусь.

Таким образом, данный принцип означает необходимость рассмотрения обращений организациями в соответствии с их компетенцией, а также осуществление таких процедур в строгом соответствии правилами, предусмотренными Законом об обращениях и иными актами законодательства в сфере обращений граждан.

В качестве норм, реализующих данный принцип можно назвать установленную в статье 8 Закона об обращениях граждан обязанность заявителей соблюдать требования данного закона, установленную в статье 9 Закона об обращениях обязанность организаций принимать законные и обоснованные решения [26].

Следующим принципом института обращений граждан и юридических лиц является принцип равенства всех перед законом.

Формулировку данного принципа обращений можно представить следующим образом: все заявители равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства (места пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, а юридические лица – независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности и места нахождения.

Из данного принципа следует, что организация, рассматривающая обращения, не может отдавать предпочтение одному из них по собственному усмотрению. Кроме того данный принцип означает, что при подаче обращений равны также и граждане, юридические лица и индивидуальные предприниматели, за исключением ограничений, установленных законодательством, связанных со спецификой заявителей.

Гарантией данного принципа является запрет ущемления прав, свобод и (или) законных интересов заявителей, их представителей, членов семей заявителей-граждан в связи с их обращением в организации, к индивидуальным предпринимателям

Так, статьей 3 Закона об обращениях 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.

Таким образом, фактически в статье 3 Закона об обращениях законодатель сформулировал принцип равенства всех перед законом.

Принцип диспозитивности является третьим принципом обращений граждан и юридических лиц.

Еще в 1917 году русский правовед Е.В.Васьковский в учебнике гражданского процесса подчеркивал: «Отличительная черта гражданских прав состоит в том, что они предоставлены в полное распоряжение своих обладателей ... Каждый волен осуществлять свое частное право или не осуществлять, сохранять его за собой или отрекаться от него, требовать признания его обязательными лицами или мириться с неисполнением ими соответствующих его праву обязанностей» [4, с. 96]. То есть, принцип диспозитивности является важным принципом права, согласно которому лица вправе самостоятельно распоряжаться своими правами.

Данный принцип можно представить в следующей формулировке «право на обращение реализуется заявителями добровольно». В законе данная формулировка присутствует в виде нормы о праве заявителей на обращение.

Принцип означает, что никто не должен принуждать гражданина или представителя юридического лица к обращению в государственные органы, органы местного самоуправления или к должностным лицам либо к отказу от обращения.

При этом отметим, что осуществление заявителями их права на обращение не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц.

С принципом диспозитивности и равенства всех перед законом тесно связан принцип свободы при реализации права на обращение.

Свободная реализация гражданином права на обращение означает недопустимость установления каких-либо препятствий, введения цензов (имущественных, оседлости, службы в армии и т.д.). Гражданин может направлять в любые государственные органы, органы местного самоуправления и любым должностным лицам любое по содержанию обращение. Никто не должен принуждать гражданина к обращению в государственные органы, органы местного самоуправления или к должностным лицам либо к отказу от обращения.

В юридической литературе можно встретить и другие принципы реализации права граждан на обращение: принцип предсказуемости и принцип пропорциональности (соразмерности). «Принцип предсказуемости заключается в логичной и последовательной правотворческой и правоприменительной деятельности органов публичной власти, соответствии этой деятельности концепции правового государства. Принцип пропорциональности (соразмерности) означает возможность ограничения прав и свобод личности в строго исключительных случаях, при условии, что такие ограничения не являются чрезмерными» [95].

Пятым принципом института обращений граждан и юридических лиц является принцип открытости. Он означает, что процедура рассмотрения обращений граждан является открытой.

Данный принцип раскрывается через предоставление заявителю права знакомиться с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращений, если это не затрагивает права, свободы и (или) законные интересы других лиц и в материалах не содержатся сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну. Представляется, что такое право должно быть предоставлено не только непосредственно заявителю, и его представителю, в случае подачи обращения представителем.

Кроме того, данному праву должна корреспондировать обязанность организаций, рассматривающих обращения, предоставлять заявителям и их представителям возможность знакомиться с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращений, если это не затрагивает права, свободы и (или) законные интересы других лиц и в материалах не содержатся сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну. При необходимости заявитель (его представитель) имеет право делать выписки из представленных документов.

Важным представляется такой принцип, как безвозмездность рассмотрения обращений граждан и юридических лиц. Согласно статье 19 Закона об обращениях обращения рассматриваются без взимания платы. Это означает что любое обращение вне зависимости от формы, содержания, порядка и способа подачи обращения оплата не предусматривается: не взимается государственная пошлина, в отличие от подачи искового заявления в суд, не взимается оплата в каком-либо другом виде. Недопустимо прямое или косвенное взимание платы за реализацию гражданином своего права.

Тем не менее, законом установлено, что расходы, понесенные организациями, индивидуальными предпринимателями в связи с рассмотрением систематически направляемых необоснованных обращений в одну и ту же организацию, к одному и тому же индивидуальному предпринимателю от одного и того же заявителя, а также обращений, содержащих заведомо ложные сведения, могут быть взысканы с заявителей в судебном порядке в соответствии с законодательством.

Седьмой принцип связан с языком, на котором излагается обращение. Законодательством Республики Беларусь предусматривается, что обращение независимо от гражданства заявителя и национальности должно быть изложено на белорусском или русском языке, то есть на одном из государственных языков Республики Беларусь. В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Закона об обращениях все обращения, поданные в устной, письменной или электронной форме излагаются на белорусском или русском языке. Несоблюдение данного принципа влечет для заявителя серьезные последствия: в соответствии со статьей 15 Закона об обращениях письменные обращения, изложенные не на государственном языке, могут быть оставлены без рассмотрения по существу.

Кроме того, законом установлена обязанность организаций и индивидуальных предпринимателей текст письменных ответов на письменные обращения излагать на языке обращения. По смыслу закона такие же требования предусмотрены и для электронных обращений. В отношении же устных обращений такое требование не установлено, однако из принципа государственного языка вытекает обязанность должностных лиц давать ответы на языке изложения обращения (русском или белорусском).

В целом требование является бесспорным, точным и логичным. Однако, на практике может возникнуть следующая ситуация. По различным причинам обращения могут быть изложены латинскими символами, однако при этом по содержанию записаны будут не слова иностранных языков, а русские или белорусские слова. Подлежат ли рассмотрению такие обращения?

В случае, когда обращение изложено не на требуемом языке, оно может быть оставлено без рассмотрения по существу. Таким образом, закон не предусматривает обязательного автоматического оставления без рассмотрения по существу обращений, которые написаны не на белорусском или русском языке. Полагаем, что, если обращение написано латинскими символами, но при этом смысл написанного абсолютно ясен и не искажен, то можно считать обращение изложенным на русском или белорусском языке. Аналогичным образом высказываются и практики: такие обращения могут быть рассмотрены и, в таком случае, заявителям направляются ответы на белорусском или русском языке [88].

Еще одним принципом института обращений можно назвать принцип оперативности рассмотрения обращений граждан и юридических лиц.

Оперативность процедуры обеспечивается установлением сроков рассмотрения обращений исходя из времени, требуемого для получения и обработки всех документов и (или) сведений, необходимых для осуществления административной процедуры. В соответствии с пунктом 3 статьи 17 Закона об обращениях граждан письменные обращения должны быть рассмотрены не позднее пятнадцати дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами.

В случае, если для решения изложенных в обращениях вопросов необходимо совершение определенных действий (выполнение работ, оказание услуг), получение информации из иностранного государства в сроки, превышающие месячный срок, заявители в пятидневный срок со дня продления срока рассмотрения обращений уведомляются о причинах превышения месячного срока и сроках совершения таких действий (выполнения работ, оказания услуг) или сроках рассмотрения обращений по существу.

Принципы всесторонности, полноты и беспристрастности также являются принципами института обращений граждан и юридических лиц.

Всесторонность заключается в исчерпывающем познании всех обстоятельств, входящих в круг вопросов рассмотрения обращения и имеющих значение при рассмотрении обращения по существу.

Полнота характеризует такое исследование обстоятельств, в результате которого можно получить необходимую и достаточную для принятия решения



по существу поставленных в обращении вопросов совокупность фактов и доказательств.

Беспристрастность – это подход к исследованию обстоятельств, предусматривающий непредвзятое, объективное исследование всех без исключения обстоятельств, имеющих отношение к вопросам, поставленным в обращении.

В качестве последнего принципа рассмотрения обращений граждан и юридических лиц предлагаем выделить принцип персональной ответственности должностных лиц за нарушение законодательства об обращениях граждан, что закрепляется в пункте 3 статьи 5 Закона об обращениях, согласно которому руководители организаций, индивидуальные предприниматели несут персональную ответственность за ненадлежащую работу с обращениями.

Данная норма призвана обратить внимание руководителя на необходимость повышенного внимания к соответствующему участку работы. Многими руководителями работа с гражданами рассматривается в качестве второстепенной задачи по отношению к решению вопросов, возложенных на возглавляемую ими организацию. На первое место традиционно ставятся вопросы роста производства, социально-экономического развития регионов и т.д. Рассмотрение и разрешение повседневных обращений населения осуществляется нередко по остаточному принципу, по мере появления свободного времени. Многие полагают, что это секретарская работа, а у них нет времени заниматься такими вопросами. Однако, это не так.

Первоначальная задача руководителя – организовать четкую работу с поступающими обращениями. Разумеется, это не значит, что всей этой работой должен заниматься он лично. В организации определяется конкретное лицо, которому поручается эта работа (в ряде организаций создаются специализированные подразделения по работе с обращениями граждан и юридических лиц). Однако, в любом случае руководитель не должен полностью «выключаться» из данной работы. Он рассматривает обращения, определяет сроки исполнения, систематически контролирует и анализирует состояние работы с обращениями.

За нарушение законодательства об обращениях граждан Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь предусмотрена ответственность. Отказ в приеме обращения гражданина или юридического лица, либо нарушение установленных сроков рассмотрения такого обращения, либо неинформирование заявителя о решении, принятом по результатам рассмотрения обращения, либо неправомерный отказ заявителю в ознакомлении с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращения, либо непринятие в пределах своей компетенции мер по

восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, влекут наложение штрафа в размере от четырех до десяти базовых величин [17].

Кроме того, за нарушения порядка работы с обращениями должностные лица подлежат дисциплинарной ответственности за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

Таким образом, обращения граждан как любой другой правовой институт основывается на правовых принципах.

Существует два способа нормативной фиксации принципов: текстуальный и смысловой. Текстуальный способ фиксации заключается в том, что принципы закрепляются в конкретных нормах (непосредственное закрепление). Смысловой способ закрепления принципов характеризуется тем, что их содержание выводится из анализа содержания отдельных правовых норм или институтов (косвенное закрепление).

Нормы-принципы в самом Законе об обращениях прямо не сформулированы. Следовательно, принципы работы с обращениями граждан и юридических лиц необходимо выделять путем анализа положений Закона об обращениях.

Анализ положений законодательства позволяет сделать вывод, что принципы работы с обращениями граждан и юридических лиц могут быть представлены в виде следующей системы.

Таким образом, работа с обращениями граждан и юридических лиц в Республике Беларусь основывается на следующих принципах:

- принцип законности – порядок подачи, рассмотрения и обжалования обращений граждан и юридических лиц осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством об обращениях граждан и юридических лиц; обращения рассматриваются государственными органами, иными организациями, индивидуальными предпринимателя в пределах их компетенции, установленной законодательством Республики Беларусь;

- принцип равенства всех перед законом – все заявители равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства (места пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, а юридические лица – независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности и места нахождения;

- принцип диспозитивности – право на обращение реализуется заявителями добровольно;

- принцип открытости процедуры рассмотрения обращений граждан и юридических лиц;

- принцип безвозмездности – обращения рассматриваются без взимания платы;
- принцип изложения обращений на государственном языке – обращения излагаются на белорусском или русском языке;
- принцип оперативности – рассмотрение обращений граждан и юридических лиц должно быть оперативно;
- принцип всесторонности, полноты и беспристрастности – рассмотрение обращений граждан и юридических лиц должно быть всесторонним, полным и беспристрастным;
- принцип персональной ответственности должностных лиц за нарушение законодательства об обращениях граждан – руководители организаций, индивидуальные предприниматели несут персональную ответственность за ненадлежащую работу с обращениями.

## ГЛАВА 3

### ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ С РАЗЛИЧНЫМИ ВИДАМИ ОБРАЩЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

#### 3.1 Особенности правового регулирования и работы с устными обращениями

В качестве одной из форм обращений граждан и юридических лиц Закон об обращениях выделяет устные обращения.

В соответствии со статьей 1 Закона об обращениях устным обращением является обращение заявителя, изложенное в ходе личного приема [26]. В качестве таких обращений могут выступать заявления, жалобы, предложения.

Обращение в устной форме является первым в истории видом обращений. Практики отмечают, что устное обращение «традиционно остается весьма популярной среди населения формой взаимодействия с административными учреждениями, что во многом связано с ее простотой и доступностью» [93].

Действительно устные обращения имеют ряд преимуществ.

Во-первых, не требуется составления отдельного документа, нет необходимости нести почтовые расходы, достаточно изложить свои аргументы должностному лицу.

Во-вторых, немаловажным достоинством устных обращений является возможность в большинстве случаев получения ответа по существу вопроса или решения своего вопроса непосредственно в ходе приема.

В-третьих, свою роль играет и доверие, которое граждане испытывают к конкретным должностным лицам, и именно к ним стараются попасть на прием в надежде на то, что их вопрос будет решен наилучшим образом [93].

Тем не менее, отметим, что форма устных обращений удобна для относительно несложных вопросов, которые могут быть разрешены по существу без проблем и удовлетворительно для обеих сторон. В случае, если вопрос является сложным, неоднозначным, требует исследования и анализа большого количества обстоятельств, требуется учет мнений различных инстанций, то более оправданно его изложение в письменном виде. Это позволит четко и ясно изложить все аргументы, а при необходимости представить подтверждающие документы и т.д. При этом можно не опасаться, что должностное лицо неправильно поймет заявителя или не внесет в карточку личного приема все поднимаемые вопросы.

Общие правила подачи обращений в целом закреплены в статьях 10-12 Закона об обращениях и распространяются, в том числе, на устные обращения, с учетом особенностей, вытекающих из сущности устной формы обращений.

Устные обращения излагаются в ходе личного приема.

Подача заявителями заявлений и предложений сроком не ограничивается. Жалобы могут быть поданы заявителями в течение трех лет со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении их прав, свобод и (или) законных интересов. При этом устное обжалование, как правило, не требует столь длительного срока давности, поскольку в силу своей специфики устные жалобы следуют непосредственно за обжалуемым действием. На практике в устном виде обжалуют устные или конклюдентные действия должностных лиц. Например, должностное лицо отказало принять заявителя с его вопросом либо в ходе личного приема им был дан ответ, не удовлетворяющий заявителя. В данном случае следует незамедлительная реакция со стороны заявителя, и он в целях надлежащего решения своего вопроса идет жаловаться начальству. Следовательно, особенностью устных обращений является быстрота решения вопроса. Тем не менее, это не значит, что устное обращение не может быть обжаловано не сразу. Оно может быть обжаловано в течение трех лет со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении их прав. Однако, чем больше будет временной промежуток между моментом нарушения прав и моментом непосредственного обжалования, тем труднее будет доказывать нарушение своих прав. Таким образом, рекомендуется принимать меры по обжалованию действий должностных лиц как можно быстрее.

В соответствии с частью 1 статьи 12 Закона об обращениях устное обращение должно излагаться на русском или белорусском языке. Данное требование следует из закрепленной в статье 17 Конституции нормы о наличии в Республике Беларусь двух государственных языков и означает свободный выбор одного из государственных языков как языка обращения. Следовательно, на личном приеме в беседе с должностным лицом заявитель должен говорить на русском или белорусском языке. Если же заявитель не владеет государственными языками, то на личном приеме должен присутствовать переводчик. При этом законом не закреплена обязанность предоставления переводчика государством, следовательно, заявитель оплачивает услуги переводчика за свой счет.

Детально вопросы рассмотрения устных обращений урегулированы в статье 6 Закона об обращениях.

В организациях проводится личный прием граждан, их представителей, представителей юридических лиц (далее – личный прием). Он проводится в целях поддержания непосредственных контактов с населением и позволяет руководителям иметь непосредственную информацию о нуждах и заботах населения, знакомиться с реальным положением дел, видеть результаты деятельности своей организации. «Проведение устного приема способствует сокращению сроков рассмотрения обращений, устраняет излишнюю переписку,

позволяет заявителю лично изложить все свои доводы, помогает более оперативно и всесторонне решать вопрос». Кроме того, непосредственное присутствие самого заявителя в ходе решения его вопроса, подробное объяснение причин принятого решения зачастую снимает подозрения заявителей и препятствует дальнейшим жалобам [93].

В юридической литературе приводится перечень этических правил проведения личного приема граждан, сформулированные в результате анализа опыта приема граждан. Соблюдение этих правил призвано повысить результативность приема. К таким правилам относятся, например следующие:

1) необходимость создания максимальных удобств в помещении, отведенном для посетителей; вся обстановка должна свидетельствовать о внимании к людям;

2) не стоит заставлять посетителя долго ожидать приема: длительное ожидание без видимых оснований выводит человека из состояния душевного равновесия;

3) должностному лицу необходимо быть пунктуальным;

4) беседу следует вести вежливо и тактично независимо от социального положения посетителей;

5) необходимо выслушать внимательно посетителя; быть объективным и справедливым в выводах и оценках; отказ в удовлетворении просьбы должен быть точно и ясно сформулирован, при необходимости - подкреплен ссылками на закон, изложен в вежливой форме; стараться, чтобы человек понял причину отказа; проявлять твердость;

6) выслушивая критику, отвечать нужно вежливо, аргументированно [93].

В литературе также приводятся примерные правила поведения посетителей на личном приеме, среди которых называется краткость и точность изложения заявлений, вежливость, внимательность, самокритичность [89].

Руководители организаций и уполномоченные ими должностные лица обязаны проводить личный прием не реже одного раза в месяц в установленные дни и часы. Информация о времени и месте проведения личного приема, а при наличии предварительной записи на личный прием – о порядке ее осуществления – размещается в организациях в общедоступных местах (на информационных стендах, табло и (или) иным способом).

График личного приема и порядок предварительной записи разрабатывается службой документационного обеспечения управления либо работником, ответственным за документационное обеспечение и утверждается руководителем организации.

График личного приема должен обеспечивать проведение приема заявителей в удобное для них время.

В соответствии с положениями Директивы № 2 режим работы структурных подразделений и должностных лиц государственных органов, осуществляющих прием граждан и (или) выдачу им справок и других документов, должен быть определен в удобное для населения время. Прием граждан в рабочие дни должен начинаться не позднее 8 часов или завершаться не ранее 20 часов, а также осуществляться по субботам и (или) воскресеньям, если это необходимо с учетом количества и специфики обращений [34].

С учетом сказанного, в организации в обязательном порядке должен быть утвержден график личного приема граждан и представителей юридических лиц, а также график приема заинтересованных лиц (если организация осуществляет административные процедуры).

Наряду с руководителем прием проводят и уполномоченные им лица. На практике, особенно в маленьких организациях, возникает вопрос о возможности проведения в организации приема только руководителем. Представляется, что данная ситуация является правомерной. Руководитель самостоятельно определяет целесообразность проведения иными работниками личного приема.

Закон об обращениях не устанавливает продолжительность личного приема. На практике продолжительность приема устанавливается по-разному: от 2 до 8 часов. Полагаем, что время такого приема зависит от компетенции организации, а также ее размеров. Например, в государственных органах, на наш взгляд, время приема должно быть достаточно продолжительным (как правило, не менее 4 часов), что станет гарантией возможности попасть на прием и решить свой вопрос.

Запись на личный прием осуществляется работником, на которого возложены данные функции. В ходе предварительной записи на личный прием у заявителей выясняется существо вопроса, осуществляются прием необходимых документов для рассмотрения обращения, уточняется, в какие организации они обращались для решения своих вопросов, изучаются полученные ими ответы, а также разрешаются другие вопросы по обеспечению качественного и организованного личного приема.

Указом № 498 установлены определенные особенности в проведении личного приема председателями местных исполнительных и распорядительных органов, главами местных администраций районов в городах [33].

Председатели местных исполнительных комитетов, главы местных администраций районов в городах обязаны осуществлять личный прием в том числе по следующим единым дням:

- председатели областных, Минского городского исполнительных комитетов – в первую среду месяца;
- председатели городских (городов областного подчинения), районных исполнительных комитетов – во вторую и четвертую среду месяца;

- председатели городских (городов районного подчинения), сельских, поселковых исполнительных комитетов, главы местных администраций районов в городах – в каждую среду месяца.

Продолжительность личного приема в указанные единые дни должна составлять не менее 6 часов. Личный прием в эти дни должен начинаться не позднее 8 часов или завершаться не ранее 20 часов.

Указанные особенности обусловлены тем, что основная часть поднимаемых населением вопросов приходится как раз на долю местных исполнительных и распорядительных органов.

На наш взгляд, практическое значение имеет решение следующего вопроса: является ли устным обращением гражданина телефонный звонок.

Закон об обращениях исчерпывающим образом регламентирует способы подачи каждого вида обращения. Устные обращения излагаются в ходе личного приема. Таким образом, в законе не предусматривается такого способа подачи обращения, как телефонный звонок. В связи с этим телефонный звонок не является устным обращением в смысле Закона об обращениях.

Порядок же рассмотрения сообщений, поступающих в ходе проведения «прямых телефонных линий» и «горячих линий», регламентирован постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23.07.2012 № 667 «О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц» [36].

Во время личного приема граждане, их представители, представители юридических лиц должны предъявить документ, удостоверяющий личность. В соответствии с подпунктом 1.1 пункта 1 Указа Президента Республики Беларусь от 03.06.2008 № 294 «О документировании населения Республики Беларусь» документами, удостоверяющими личность, являются:

- паспорт гражданина Республики Беларусь;
- вид на жительство в Республике Беларусь;
- удостоверение беженца [32].

В случаях, предусмотренных законодательными актами, постановлениями Совета Министров Республики Беларусь, для удостоверения личности граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, а также для подтверждения их специального статуса (прав и обязанностей) кроме указанных документов могут использоваться иные документы.

На практике в данном случае закон не стоит толковать буквально. Узкое понимание документов, удостоверяющих личность, не всегда является оправданным. Например, право на обращение принадлежит и несовершеннолетним, у которых зачастую может не быть паспорта. В таких



ситуациях в качестве документа, удостоверяющего личность, может приниматься и свидетельство о рождении. Более того, если должностному лицу известна личность обратившегося, отсутствие паспорта, представляется, не должно служить основанием к отказу в проведении личного приема. Автор поддерживает данную точку зрения, поскольку такой подход не допускает излишнего формализма в работе с гражданами.

Что касается представителей заявителей, то они наряду с документами, удостоверяющими личность, должны предоставить также и документы, подтверждающие их полномочия (доверенность, акт органа опеки и попечительства, свидетельство о рождении ребенка и т.д.).

По общему правилу должностное лицо организации не может отказать в личном приеме при обращении к нему по вопросам, относящимся к компетенции данной организации (компетенция организации определяется, как правило, в положении об организации или учредительных документах). 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.

Тем не менее, в соответствии с законом отказ в личном приеме правомерен в следующих случаях:

1) заявителю в ходе личного приема уже был дан исчерпывающий ответ на интересующие его вопросы;

2) переписка с этим заявителем по таким вопросам была прекращена.

Дискуссионным является и вопрос о том, можно ли отказать лицу в приеме, если ранее его обращение рассматривалось в ходе личного приема иным должностным лицом организации. Например, первоначально гражданин был на приеме у специалиста организации, а в дальнейшем с тем же вопросом обращается к его начальнику. Полагаем, что должностное лицо может отказать в личном приеме при условии, что заявитель уже получил ответ по существу интересующих его вопросов. Это обусловлено тем, что должностные лица ведут такой прием не от своего имени, а от имени представляемой организации в целом. В такой ситуации, должностное лицо может отказать в личном приеме, как и в случаях, если ранее заявитель обращался в ходе личного приема с тем же вопросом (вопросами) к иному должностному лицу данной организации. Тем не менее, данная норма не является императивной и оставляет соответствующего вопроса на усмотрение должностного лица, проводящего прием, в целях экономии времени.

Практические работники отмечают, что важной в законодательстве об обращениях является норма, закрепляющая, что при проведении личного

приема по решению руководителя организации могут применяться технические средства (аудио- и видеозапись, кино- и фотосъемка), о чем заявитель должен быть уведомлен до начала личного приема [104]. Целью введения данной нормы является защита прав и законных интересов заявителей, а также исключение случаев уклонения от ответственности должностных лиц, допускающих грубое отношение к заявителям, иные нарушения законодательства.

Для использования аудио- и видеозаписи, кино- и фотосъемки должностному лицу не требуется согласие заявителя на их применение. Достаточно уведомления заявителя об их использовании, которое должно быть сделано до начала проведения личного приема.

В Законе об обращениях порядок такого уведомления не устанавливается. Представляется, что уведомление может быть в виде устного предупреждения об использовании соответствующих средств.

Также в законе устанавливается, что по решению руководителя организации могут быть организованы выездной личный прием, а также предварительная запись на такой прием.

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 излагается заявителем в письменной форме и подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Законом для письменных обращений.

Устные обращения считаются рассмотренными по существу, если решены 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.

Устные обращения могут быть оставлены без рассмотрения по существу, если:

- не предъявлены документы, удостоверяющие личность заявителей, их представителей, а также документы, подтверждающие полномочия представителей заявителей;

- обращения содержат вопросы, решение которых не относится к компетенции организации, в которой проводится личный прием;

- 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.

Таким образом, в настоящее время устная форма обращений остается популярной среди населения формой взаимодействия с органами государственной власти и иными организациями.

В сравнении с письменными обращениями устные обращения имеют ряд преимуществ, в частности, возможность в большинстве случаев получения ответа по существу вопроса или решения своего вопроса немедленно в ходе приема, отсутствие необходимости нести почтовые расходы. Тем не менее, форма устных обращений удобна для относительно несложных вопросов.

Установленные Законом об обращениях общие требования к обращениям относятся также и к устным обращениям, в частности они должны излагаться на русском или белорусском языке. При этом законом не закреплена обязанность предоставления переводчика государством, следовательно, заявитель оплачивает услуги переводчика за свой счет.

Главной особенностью устных обращений является то, что они рассматриваются в ходе личного приема. Он проводится в целях поддержания непосредственных контактов с населением и позволяет руководителям иметь непосредственную информацию о нуждах населения. В организации в обязательном порядке должен быть утвержден график личного приема граждан и представителей юридических лиц. В то же время, необходимо учитывать, что для некоторых организаций (например, местных исполнительных органов) для приема председателями местных исполнительных и распорядительных органов, установлены особенности графика личного приема.

Относительно спорного вопроса о юридическом значении телефонного звонка с обращением, отметим, что по нашему мнению, телефонный звонок не является устным обращением в смысле Закона об обращениях, поскольку устные обращения могут подаваться только в рамках личного приема.

В юридической литературе приводится перечень этических правил проведения личного приема граждан, сформулированные в результате анализа опыта приема граждан. Полагаем, что такие правила должны быть рекомендованы должностным лицам государственных органов для применения в деятельности в целях более эффективного решения вопросов, поддержания благоприятной психологической обстановки, поддержания имиджа государственного органа на высоком уровне, что повысит уровень доверия граждан к государственной власти.

В законодательстве об обращениях стала норма, закрепляется значимая норма о том, что при проведении личного приема по решению руководителя организации могут применяться технические средства (аудио- и видеозапись, кино- и фотосъемка), о чем заявитель должен быть уведомлен до начала личного приема. В Законе об обращениях порядок такого уведомления не

устанавливается. Представляется, что уведомление может быть в виде устного предупреждения об использовании соответствующих средств.

По итогам рассмотрения устных обращений возможно наступление трех ситуаций: на устное обращение дан ответ, обращение оставлено без рассмотрения, устное обращение трансформируется в письменное, путем изложения сути вопроса на бумаге, в связи с необходимостью дополнительного изучения и проверки определенных фактов.

### **3.2 Особенности правового регулирования и работы с письменными обращениями**

Письменные обращения являются фундаментальным видом обращений граждан и юридических лиц. Им посвящена большая часть Закона об обращениях. В связи с этим в данном разделе будет рассмотрен процесс подачи письменных обращений и их рассмотрения и обжалования в целом с акцентом внимания на отдельные особенности применения закона в правоприменительной деятельности.

Письменное обращение – обращение заявителя, изложенное в письменной форме, в том числе замечания и (или) предложения, внесенные в книгу замечаний и предложений.

Письменное обращение означает обращение, написанное именно на бумаге, независимо от того, является ли оно рукописным или набрано на компьютере. Если у обращения нет бумажного носителя, оно не может рассматриваться в качестве письменного обращения. Так, например, если обращение набрано на персональном компьютере, то при его распечатывании и подаче в органы власти оно рассматривается в качестве письменного обращения, а если оно направляется с помощью сети Интернет, без бумажного носителя – как электронное. Ситуация же при которой, заявитель принес обращение, набранное в электронном варианте и содержащееся, например, на CD-диске или флеш-карте, то такое обращение не относится ни к письменному обращению, ни к электронному, а соответственно не подлежит рассмотрению.

Конкретизируя форму письменных обращений, можно выделить разновидности письменных обращений:

- написанное от руки в виде отдельного документа;
- набранное на компьютере, распечатанное и подписанное заявителем;
- замечание и предложение, внесенное в книгу замечаний и предложений.

Письменное обращение целесообразно использовать, когда поднимаемый вопрос является достаточно сложным, требует проработки и не может быть

решен в ходе личного приема, либо когда заявитель по каким-то причинам не хочет или не может присутствовать на личном приеме. В отдельных случаях письменное обращение имеет преимущества перед устным в связи с тем, что такое обращение «сохраняет непосредственное выражение взгляда на вещи самого жалобщика, его аргументацию, собственную оценку имевшего место факта, непосредственно выраженные эмоции» [87, с. 59].

В соответствии с Законом об обращениях выделяются следующие способы подачи письменных обращений: нарочным (курьером), по почте, в ходе личного приема, путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений.

Закрепление способов подачи письменных обращений имеет важное значение, поскольку определяет сферу применения закона. Это означает, что не являются письменными обращениями и не подлежат рассмотрению такие обращения отправленные, к примеру, по факсу.

Часто на практике обращения направляются в организации, не компетентные рассматривать конкретные вопросы. В такой ситуации у организаций, в которую поступило такое обращение, есть следующие альтернативные возможности:

- в пятидневный срок направить обращение для рассмотрения организациям в соответствии с их компетенцией и уведомить об этом заявителей в тот же срок;

- в пятидневный срок оставить обращение без рассмотрения по существу и уведомить об этом заявителей с разъяснением, в какую организацию и в каком порядке следует обратиться для решения изложенных в обращениях вопросов.

Особо следует остановиться на вопросе о порядке перенаправления обращений в тех случаях, когда в письменном обращении содержатся как вопросы, относящиеся к компетенции данной организации, так и вопросы, которые относятся к компетенции иных органов. В этом случае обращение в части вопросов, относящихся к компетенции организации, в которую поступило обращение, рассматриваются по существу и заявителю в установленный срок направляется ответ. Одновременно в 5-дневный срок копия обращения направляется в орган, к компетенции которого относятся оставшиеся вопросы, с уведомлением об этом заявителя. В случаях, когда в письменных обращениях содержатся вопросы, относящиеся к компетенции нескольких различных организаций, копии данных обращений в 5-дневный срок направляются в соответствующие организации с уведомлением об этом заявителей.

Из вышеизложенного также следует, что недопустимо просто ответить заявителю, что его вопросы не относятся к компетенции организации. Необходимо также четко указать, в какую конкретно организацию заявителю следует обратиться.

Закон об обращениях возлагает обязанности по перенаправлению или разъяснению, в какие организации необходимо обратиться за решением вопроса, изложенного в обращении, только на организации. Индивидуальные предприниматели не обязаны заниматься перенаправлением обращений, внесенных в книгу замечаний и предложений и не относящихся к их компетенции.

Сроки подачи письменных обращений являются такими же, как и для устных обращений. В случае, если срок для подачи жалобы пропущен по уважительной причине (тяжелое заболевание, инвалидность, длительная командировка и др.), наличие которой подтверждено соответствующими документами, представленными заявителем, этот срок подлежит восстановлению по решению руководителя организации или индивидуального предпринимателя, и жалоба рассматривается в установленном порядке.

Письменные обращения, подаваемые гражданами (за исключением замечаний и предложений граждан, вносимых в книгу замечаний и предложений), должны содержать:

- наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение. Данное требование обусловлено необходимостью правильно определить адресата обращения. При этом адрес организации должен быть обязательно указан в том случае, если обращение направляется по почте. В иных случаях (когда обращение передается нарочным или в ходе личного приема) достаточно указать наименование организации или должность лица;

- фамилию, собственное имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания) и (или) места работы (учебы) (эти данные идентифицируют отправителя обращения, отсутствие которых делает соответствующее обращение анонимным, что влечет соответствующие последствия);

- изложение сути обращения. Это наиболее важная часть обращения, которая содержит поднимаемые заявителем вопросы, конкретные требования или предложения, обоснование позиции заявителя;

- личную подпись гражданина (граждан). Наличие личной подписи также позволяет идентифицировать заявителя, а ее отсутствие может повлечь оставление обращения без рассмотрения по существу.

Названные реквизиты являются обязательными. Но помимо их граждане нередко включают в обращение и другую информацию (дата обращения, контактный телефон, описание имеющихся наград, трудового пути и т.д.), что не относится к сути обращения, а характеризует личность заявителя.

Несмотря на появление и широкое распространение на практике персональных компьютеров, до сих пор значительное число обращений

направляется в рукописном виде. Многие из них написаны неразборчиво, мелким шрифтом, с многочисленными зачеркиваниями, ошибками и т.д., что нередко затрудняет уяснение смысла написанного. В связи с этим Закон об обращениях устанавливает, что текст обращения должен поддаваться прочтению. Рукописные обращения должны быть написаны четким, разборчивым почерком [93].

С учетом установленной в законе обязанности заявителей вежливо относиться к работникам организаций, индивидуальным предпринимателям и их работникам, не допускать употребления нецензурных либо оскорбительных слов или выражений закрепляется запрет на использование в обращениях нецензурных либо оскорбительных слов или выражений.

Нарушение вышеуказанных требований может в результате повлечь оставление обращения без рассмотрения по существу.

Письменные обращения юридических лиц должны содержать:

- наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение;

- полное наименование юридического лица и его место нахождения;

- изложение сути обращения;

- фамилию, собственное имя, отчество (если таковое имеется) руководителя или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать обращения;

- личную подпись руководителя или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать обращения, заверенную печатью юридического лица.

К письменным обращениям, подаваемым представителями заявителей, прилагаются документы, подтверждающие их полномочия. Несоблюдение данного требования также может повлечь оставление обращения без рассмотрения по существу.

Следует отметить, что буквальное толкование данной нормы может повлечь некоторые затруднения на практике. Например, в государственный орган обращается гражданин, представляя интересы недееспособного лица, опекуном которого он является. Следуя положениям закона, он должен приложить к своему обращению оригинал документа, которым данный гражданин назначается опекуном. Однако оригинал документа должен всегда находиться у опекуна. Представляется, что в данном случае будет достаточно приложить к обращению копию указанного документа.

Письменные обращения подлежат обязательному приему и регистрации. Отказ в приеме обращений не допускается.

Порядок приема и регистрации обращений в организациях регулируется Положением о порядке ведения делопроизводства по обращениям граждан и

юридических лиц в государственных органах, иных организациях, у индивидуальных предпринимателей, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30.12.2012 № 1786 [85].

Делопроизводство по обращениям заявителей осуществляется уполномоченными должностными лицами отдельно от других видов делопроизводства и ведется централизованно или децентрализованно.

Поступающие в государственный орган, иную организацию обращения заявителей регистрируются в день их поступления. Если они поступили в государственный орган, иную организацию в нерабочий день (нерабочее время), то регистрируются не позднее чем в первый следующий за ним рабочий день. Регистрация обращений заявителей, за исключением замечаний и (или) предложений, внесенных в книгу замечаний и предложений, осуществляется с использованием одной из регистрационно-контрольных форм: автоматизированной (электронной), карточной (в регистрационно-контрольных карточках), журнальной [85].

На практике возникает проблема при отграничении обращений юридических лиц в организации и административно-хозяйственной переписки. Представляется, что в данном случае необходимо глубоко анализировать содержание сообщения. Письмо, содержащее информацию по основной деятельности организации, по финансовой, экономической, материально-технической деятельности организации, относится к административно-хозяйственной переписке или к переписке по основной деятельности. В свою очередь письма, адресованные организации и не содержащие информации, связанной с внешней или внутренней деятельностью организации, будут являться обращениями юридических лиц. Например, организация «А» просит организацию «Б» представить характеристику на бывшего работника организации «Б».

Конверты от поступивших письменных обращений заявителей сохраняются в тех случаях, когда только по ним можно установить адрес заявителя или когда дата на оттиске календарного штампа служит подтверждением даты их отправки и получения.

Обращения одного и того же заявителя по одному и тому же вопросу, направленные различным адресатам и поступившие для рассмотрения в один и тот же государственный орган, иную организацию, учитываются под регистрационным индексом первого обращения с добавлением дополнительного порядкового номера [85].

Обращения заявителей, поступившие в местные исполнительные и распорядительные органы, подчиненные им организации, территориальные подразделения (органы) и организации, подчиненные или входящие в состав (систему) республиканских органов государственного управления и



государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, другие государственные органы, иные организации из вышестоящих органов, по которым не требуется направление ответов заявителям, регистрируются и учитываются как поручения вышестоящих органов.

Повторным обращениям заявителей при их поступлении в государственный орган, иную организацию присваивается регистрационный индекс первого обращения или очередной регистрационный индекс.

Обращения заявителей, после регистрации передаются на рассмотрение руководителям государственных органов, иных организаций или уполномоченным ими должностным лицам.

Поручения руководителей государственных органов, иных организаций, индивидуальных предпринимателей или уполномоченных ими должностных лиц о дальнейшем рассмотрении обращений заявителей оформляются в форме резолюций.

Письменные обращения могут быть оставлены без рассмотрения по существу, если:

- обращения не соответствуют требованиям, предъявляемым к письменным обращениям (например, обращение написано не на государственном языке, содержание обращения не соответствует установленным требованиям, когда текст обращения не поддается прочтению и т.д.);

- обращения подлежат рассмотрению в соответствии с законодательством о конституционном судопроизводстве, гражданским, гражданским процессуальным, хозяйственным процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством, определяющим порядок административного процесса, законодательством об административных процедурах либо в соответствии с законодательными актами установлен иной порядок подачи и рассмотрения таких обращений;

- обращения содержат вопросы, решение которых не относится к компетенции организации, в которую они поступили, в том числе если замечания и (или) предложения, внесенные в книгу замечаний и предложений, не относятся к деятельности этой организации, индивидуального предпринимателя, не касаются качества производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг;

- пропущен без уважительной причины срок подачи жалобы;

- заявителем подано повторное обращение, в том числе внесенное в книгу замечаний и предложений, если оно уже было рассмотрено по существу и в нем не содержатся новые обстоятельства, имеющие значение для рассмотрения обращения по существу;

- с заявителем прекращена переписка по изложенным в обращении вопросам.

Письменные обращения считаются рассмотренными по существу, если решены все изложенные в них вопросы, приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов заявителей, и им направлены письменные ответы.

Должностные лица должны скрупулезно ознакомиться с поставленными в обращении вопросами, при необходимости выехать на место, чтобы лично ознакомиться с ситуацией, запросить мнение других организаций и т.д. Если при рассмотрении обращения усматривается нарушение прав, свобод и (или) законных интересов заявителей, должны быть приняты меры по их защите и восстановлению. При выявлении лиц, виновных в нарушении прав свобод и (или) законных интересов заявителей, к ним должны быть применены соответствующие меры ответственности, о чем целесообразно уведомить заявителя в ответе.

Автор считает правильным выбор законодателя, предусмотревшего возможность ненаправления письменных ответов заявителям, если для решения изложенных в обращениях вопросов совершены определенные действия (выполнены работы или оказаны услуги) в присутствии заявителей. Результаты рассмотрения указанных обращений по существу оформляются путем:

- совершения заявителями соответствующих записей на обращениях либо в книге замечаний и предложений, заверяемых подписью заявителя. На своем обращении, которое предъявляют заявителю работники, выполнявшие соответствующие действия, он указывает, что требуемые действия совершены в его присутствии такого числа и претензий он не имеет. Применительно к книге замечаний и предложений ситуация несколько иная. Поскольку книга всегда должна находиться в административном здании, то рассматриваемый вариант применим только в том случае, если требуемые действия по своей природе могут быть выполнены в административном здании;

- составлением отдельного документа, подтверждающего совершение этих действий (выполнение работ или оказание услуг). В данном случае составляется отдельный документ произвольной формы с указанным выше содержанием и в последующем подшивается вместе с материалами рассмотрения обращения заявителя.

Ответы не направляются на обращения, содержащие только благодарность, либо если они не содержат рекомендаций, сообщений о нарушениях законодательства, недостатках в работе и т.д. Такие обращения принимаются к сведению.

Подчеркивая важность института обращений, законодатель устанавливает сроки их рассмотрения. Письменные обращения должны быть рассмотрены не

позднее пятнадцати дней, а обращения, требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее одного месяца, если иной срок не установлен законодательными актами.

Это тот срок, в течение которого должны быть решены все изложенные в таких обращениях вопросы, приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов заявителей и направлены письменные ответы заявителям.

Закон об обращениях не расшифровывает сущность понятий «дополнительное изучение» и «проверка». Представляется, что как дополнительное изучение и проверка должны рассматриваться случаи получения информации из других организаций, выезд на место, направление запросов о разъяснении законодательства, проведение анализа законодательства и правоприменительной практики и т.д.

Закон об обращениях предусматривает, что законодательными актами может быть установлен иной срок рассмотрения обращений. Так, например, в соответствии с частью 2 статьи 74-4 Закона Республики Беларусь от 26.11.1992 «Об охране окружающей среды» экологическая информация общего назначения предоставляется обладателем экологической информации заявителю в течение десяти рабочих дней со дня поступления заявления о ее предоставлении [29].

На практике отмечается, что «в настоящее время большое количество жалоб поступает на качество подготавливаемых ответов на обращения. Формализм, отписки, ответы не по существу и т.д. - этими эпитетами зачастую население характеризует получаемые ответы. Во многих случаях такие эпитеты вполне оправданны» [90].

Нередко ответы на обращения даются неполные, частичные, в них нет ответов на все поставленные вопросы или просто приводятся общие формулировки актов законодательства без вывода о применимости их к поставленному вопросу.

В связи с этим в статье 18 Закона об обращениях устанавливаются требования к письменным ответам на письменные обращения. Данные требования описывают качественные характеристики процедуры рассмотрения обращений, опираясь на которые, возможно дать оценку проделанной работе в случае возникновения спора.

Письменные ответы на письменные обращения излагаются на языке обращения. Таким образом, можно сказать, что заявитель, выбирая язык обращения, одновременно выбирает и язык, на котором он получит ответ. Это позволяет исключить жалобы на то, что обращение подано на одном государственном языке, а ответ направляется на другом.

Ответы должны быть обоснованными и мотивированными, при необходимости – со ссылками на нормы актов законодательства. Это значит, что

организации в ответе необходимо аргументировать свою позицию фактически (дана оценка фактам) и юридически (приведены конкретные формулировки нормативных правовых актов, применяемых в данной ситуации). Ответы должны содержать конкретные формулировки, опровергающие или подтверждающие доводы заявителей, то есть текст ответа должен излагаться четко, последовательно, кратко. По каждому поставленному вопросу должен быть сделан вывод о том, поддерживается ли вопрос, будет ли он решен и если да, то когда. Также должна быть дана оценка доводов и аргументов заявителя с указанием обстоятельств, подтверждающих или опровергающих такие доводы.

Кроме того, 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.

Письменные ответы на письменные обращения подписываются руководителем организации, индивидуальным предпринимателем или уполномоченным ими должностным лицом. Значит, если ответ подписан не руководителем, то соответствующее полномочие должно быть либо предоставлено должностному лицу на основании приказа руководителя, либо закреплено в должностных инструкциях.

Ответ организации на обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу могут быть обжалованы в вышестоящую организацию, о чем в нем обязательно должны быть указано. Кроме того, точно должна быть указана организация, в которую может быть обжалован ответ на обращение.

Информация о наименовании, месте нахождения и режиме работы вышестоящих организаций размещается в организациях в общедоступных местах (на информационных стендах, табло и (или) иным способом).

Вышестоящая организация при поступлении такой жалобы проверяет содержащиеся в ней сведения и при наличии оснований для положительного решения изложенных в обращении вопросов рассматривает обращение по существу либо выдает соответствующим организациям, рассматривавшим обращение по существу, обязательное для исполнения предписание о надлежащем решении этих вопросов, о чем сообщает заявителю. Организация, получившая такое предписание, должна исполнить его в указанный в предписании срок, но не позднее одного месяца и в течение трех дней сообщить об этом в вышестоящую организацию, а также уведомить заявителя.

Ответ организации на обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу после обжалования в вышестоящую

организацию могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством. Следовательно, законодатель предусматривает процедуру обязательного досудебного обжалования ответа на обращение в качестве предварительного условия обращения в суд. По смыслу закона достаточно единичного обжалования в вышестоящую организацию.

Ответ на жалобу в вышестоящую организацию может быть обжалован в суд, если при рассмотрении этой жалобы принято новое решение, относящееся к компетенции соответствующей вышестоящей организации.

Рассмотрение вышестоящей организацией жалобы по существу осуществляется в порядке и сроки, установленные Законом об обращениях для рассмотрения обращений.

Ответ на обращение или решение об оставлении обращения без рассмотрения по существу организации, не имеющей вышестоящей организации, а также индивидуального предпринимателя могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством. В зависимости от того, кто является заявителем (гражданин, индивидуальный предприниматель, юридическое лицо), а также от характера поднимаемых вопросов порядок такого обжалования урегулирован нормами гражданского (глава 29 ГПК) или хозяйственного процессуального законодательства (глава 25 ХПК) [6; 100].

Отдельным подвидом обращений являются обращения, внесенные в книгу замечаний и предложений.

В Законе об обращениях данному виду обращений посвящена отдельная статья, кроме того, нормы, связанные с рассмотрением таких обращений содержатся в иных нормативных правовых актах.

В книгу замечаний и предложений вносятся замечания и (или) предложения о деятельности организации, индивидуального предпринимателя, качестве производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ или оказываемых услуг. Под замечаниями понимают заявления или жалобы.

Книга замечаний и предложений ведется в организации (государственных органах, государственных организациях, а также организациях частной формы собственности), ее обособленных подразделениях, расположенных вне места нахождения организации, у индивидуального предпринимателя, а также в местах реализации ими товаров, выполнения работ, оказания услуг [86].

Организация, индивидуальный предприниматель обязаны предъявлять книгу замечаний и предложений по первому требованию заявителя. Это означает запрет требовать от гражданина предъявления документов, удостоверяющих личность, или объяснения причин, вызвавших необходимость внесения замечания и (или) предложения. За непредъявление книги замечаний и предложений по первому требованию гражданина предусмотрена

административная ответственность. Отказ организации в предоставлении книги замечаний и предложений также может быть обжалован в вышестоящую организацию.

Отказ в предоставлении книги замечаний и предложений после обжалования в вышестоящую организацию может быть обжалован в суд в порядке, установленном законодательством.

Отказ организации, не имеющей вышестоящей организации, или индивидуального предпринимателя в предоставлении книги замечаний и предложений может быть обжалован в суд в порядке, установленном законодательством.

Сведения о результатах рассмотрения замечаний и (или) предложений, а также отметка о направленном заявителю ответе вносятся организацией, индивидуальным предпринимателем в книгу замечаний и предложений.

Копия ответа заявителю хранится вместе с книгой замечаний и предложений.

Книга замечаний и предложений выдается, регистрируется в налоговом органе по месту постановки организации, индивидуального предпринимателя на учет, ведется и хранится в порядке, установленном Советом Министров Республики Беларусь [86].

Из предусмотренных в книге граф гражданин должен заполнять следующие:

- дата внесения замечания или предложения;
- фамилия, имя, отчество гражданина;
- адрес места жительства и (или) работы, контактный телефон;
- содержание замечания и (или) предложения.

Таким образом, можно сделать вывод, что существуют отличия между содержанием обычного письменного обращения и содержанием замечаний и предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений. Отсутствует требование личной подписи гражданина при внесении замечаний и предложений. Тем не менее, большинство граждан по аналогии с обычными письменными обращениями расписываются в книге замечаний и предложений при внесении в нее замечаний или предложений.

Делопроизводство по письменным обращениям граждан, внесенным в книгу замечаний и предложений, ведется отдельно от делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц, поданным в письменной, устной или электронной форме.

Сведения о ходе и результатах рассмотрения замечаний и (или) предложений, внесенных в книгу замечаний и предложений, должны своевременно вноситься в книгу замечаний и предложений.

Книга замечаний и предложений после окончания ведения хранится вместе с новой книгой по месту ее ведения, а по истечении календарного года - в течение 5 лет в архиве государственного органа, иной организации или у индивидуального предпринимателя [86].

Важным является и тот факт, что такой вид обращений является единственной возможностью обратиться к индивидуальному предпринимателю со своими заявлениями, жалобами и предложениями, что, в свою очередь, является гарантией права гражданина как потребителя на получение качественных товаров, работ и услуг.

Таким образом, письменные обращения являются фундаментальным видом обращений граждан и юридических лиц, порядок рассмотрения которых наиболее полно урегулирован Законом об обращениях.

Письменное обращение означает обращение, написанное именно на бумаге, независимо от того, является ли оно рукописным или набрано на компьютере. Если у обращения нет бумажного носителя, оно не может рассматриваться в качестве письменного обращения. Ситуация при которой, заявитель принес обращение, набранное в электронном варианте и содержащееся, например, на CD-диске или флеш-карте, то такое обращение не относится ни к письменному обращению, ни к электронному, а соответственно не подлежит рассмотрению.

Общие требования к письменным обращениям установлены законом. Порядок ведения делопроизводства по обращениям граждан установлен отдельным нормативным правовым актом. При этом, на практике возникает проблема при отграничении обращений юридических лиц в организации и административно-хозяйственной переписки. В данном случае, представляется, что письмо, содержащее информацию по основной деятельности организации, по финансовой, экономической, материально-технической деятельности организации, относится к административно-хозяйственной переписке или к переписке по основной деятельности. В свою очередь письма, адресованные организации и не содержащие информации, связанной с внешней или внутренней деятельностью организации, будут являться обращениями юридических лиц.

После поступления и регистрации обращения, его ход может развиваться по одному из двух направлений: обращение будет оставлено без рассмотрения или оно будет рассмотрено и дан ответ по существу.

Кроме того, законодатель, предусмотрел возможность ненаправления письменных ответов заявителям, если для решения изложенных в обращениях вопросов совершены определенные действия (выполнены работы или оказаны услуги) в присутствии заявителей. На наш взгляд, такой подход является правильным, поскольку таким образом не только заявителю дается ответ по

существованию, но и соблюдается принцип экономии времени средств, уменьшается объем документооборота.

Ответы должны быть обоснованными и мотивированными, следовательно, полагаем, в ответе необходимо аргументировать свою позицию фактически и юридически.

Отдельной разновидностью письменных обращений являются замечания и предложения, внесенные в книгу замечаний и предложений. Примечательно, что для таких обращений отсутствует требование личной подписи гражданина при внесении замечаний и предложений. Важным является и тот факт, что такой вид обращений является единственной возможностью обратиться к индивидуальному предпринимателю со своими заявлениями, жалобами и предложениями.

### **3.3 Особенности правового регулирования и работы с электронными обращениями**

Важной новеллой законодательства об обращениях последнего десятилетия является появление новой формы обращений – электронных обращений, что связано с интенсивным развитием информационных технологий во многих сферах жизни.

Согласно статье 1 Закона под электронным обращением понимается обращение заявителя, поступившее на адрес электронной почты организации либо размещенное на официальном сайте организации в глобальной компьютерной сети Интернет [26]. Не являются электронными обращениями различные смс-сообщения, информация на форумах, созданных на сайтах государственных органов и организаций, рубриках "вопрос-ответ" и т.д. [88].

Правила и порядок подачи электронных обращений установлены в статье 25 Закона об обращениях.

Законом предусмотрено два альтернативных способа подачи электронных обращений:

- направление на адрес электронной почты организации;
- размещение на официальном сайте организации в глобальной компьютерной сети Интернет.

Являются ли два указанных способа обязательными для государственных органов и организаций или, иными словами, может ли государственный орган использовать для приема электронных обращений лишь один из указанных способов?



В соответствии с подпунктом 1.2 пункта 1 Указа № 498 на официальном сайте государственного органа, иной государственной организации в глобальной компьютерной сети Интернет должна быть размещена информация о способе либо способах подачи электронных обращений в этот государственный орган, иную государственную организацию (направление на адрес электронной почты и (или) размещение в специальной рубрике на официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет) [33].

Кроме того, логический союз, использованный в Законе об обращениях, представляет собой неисключающую дизъюнкцию, что позволяет с уверенностью говорить о том, что по своему выбору государственный орган может использовать как оба названных в законе способа подачи электронных обращений, так и только один из них.

Таким образом, по смыслу нормативных предписаний закона, а также Указа № 498, обязательному рассмотрению подлежат только те электронные обращения, которые направлены в государственный орган или иную организацию посредством способа, информация о котором размещена на сайте таких органа или организации.

Автором были проанализированы сайты некоторых государственных органов на предмет наличия на них информации об электронных обращениях, а также способа их подачи. Сведения о способе подачи электронных обращений приведены в Приложении 1.

В процессе исследования официальных сайтов государственных органов и организаций, которые в соответствии с Законом об обращениях и Указом № 60 обязаны рассматривать электронные обращения граждан, были выявлены следующие существенные нарушения законодательства. Вопреки требованиям Указа № 60 не все органы предоставили возможность направления им электронных обращений. В сети Интернет отсутствуют официальные сайты органов прокуратуры (районных прокуратур). В то же время на сайте Генеральной прокуратуры Республики Беларусь не представлена возможность направления электронных обращений в районные прокуратуры (не созданы специальные рубрики или поля) [37]. Аналогичное нарушение существует в системе судов [41].

Не является исключением и система исполнительной власти. Так, например, в Республике Беларусь существует Ситцевский сельсовет, расположенный на территории Докшицкого района Витебской области [94]. Официального сайта указанного сельсовета не существует, а на официальном сайте Докшицкого районного исполнительного комитета отсутствует рубрика, которая могла бы позволить направить обращение в Ситцевский сельсовет [42].

Электронные обращения должны соответствовать общим требованиям, предъявляемым к письменным обращениям, с учетом особенностей, предусмотренных статьей 25 Закона об обращениях.

Электронное обращение гражданина должно содержать:

- наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение;
- фамилию, собственное имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина, адрес его места жительства (места пребывания) и (или) места работы (учебы);
- изложение сути обращения;
- адрес электронной почты гражданина.

В свою очередь электронное обращение юридического лица должно содержать:

- наименование и (или) адрес организации либо должность лица, которым направляется обращение;
- полное наименование юридического лица и его место нахождения;
- изложение сути обращения;
- фамилию, собственное имя, отчество (если таковое имеется) руководителя или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать обращения;
- адрес электронной почты юридического лица.

Особое внимание обращает на себя тот факт, что законодателем принято решение о возможности направления электронного обращения без наличия электронно-цифровой подписи.

Сотрудники административных органов неоднозначно восприняли появление нового вида обращений. Складывавшиеся годами стереотипы работы с обращениями оказались настолько сильными, что у ряда практических работников до сих пор данный вид обращений вызывает резкое отторжение и непонимание: зачем рассматривать электронное сообщение, если нет письменного документа? Основной аргумент заключается в том, что в электронных обращениях отсутствует личная подпись заявителя и, следовательно, невозможно идентифицировать личность обращающегося [90].

В то же время в литературе давно высказывается мнение, что «практика требует изменения подходов к использованию личной подписи. С распространением информационных технологий сфера ее применения сужается, она во многом себя изжила, поскольку ее использование без удостоверения личности зачастую лишено практического смысла для идентификации человека, который эту подпись поставил». Подпись на бумаге можно подделать. Кроме того, подпись на бумажном обращении без предъявления удостоверения личности идентифицирует заявителя зачастую

ничуть не в большей мере, чем подпись под обращением, направленным через Интернет, совершенная путем набора фамилии, имени и отчества на клавиатуре компьютера. Более того, в ходе оперативно-розыскных мероприятий правоохранительные органы в большинстве случаев достоверно устанавливают физическое местонахождение компьютера, с которого было направлено обращение через Интернет, а также точное время обращения, что в большинстве случаев позволяет идентифицировать лицо, обратившееся через сайт, если только оно находится на территории Республики Беларусь [14, с.49].

Считаем необходимым отметить, что позиции республик бывшего СССР по вопросу о необходимости рассмотрения электронных обращений, а также о порядке их рассмотрения неоднозначны. Многие страны (например, Казахстан, Таджикистан, Молдова, Латвия, Литва, Эстония) специально оговаривают в законах возможность подачи электронных обращений с наличием в них электронно-цифровой подписи. Ряд стран вообще не регулируют в законах об обращениях вопрос работы с электронными обращениями. Это может быть связано с различными обстоятельствами: неразвитость информационных технологий в государственном аппарате, узость сферы применения электронно-цифровой подписи, регулирование соответствующих вопросов законодательством об электронных документах и т.д. И лишь отдельные страны (например, Беларусь, Азербайджан) предприняли попытку регламентировать работу с электронными обращениями, в которых отсутствует электронно-цифровая подпись [93].

В результате фактически обычной электронной переписке придан официальный статус. Данное решение вызывает целый ряд вопросов относительно отсутствия возможности идентификации отправителя, привлечения к ответственности при утере обращений и т.д.

В то же время сложно не признать, что законодатель предпринял решительный и правильный шаг в сторону сближения государственной власти и населения, при этом установив выполнимые требования к электронным обращениям. Это обусловлено тем, что применение электронной цифровой подписи пока не слишком распространено на территории Республики Беларусь, кроме того, существуют организационные сложности в распространении и использовании такой подписи, и не каждому заявителю доступна возможность ее приобретения.

Как и письменное обращение, электронное обращение может подаваться не только самим заявителем, но и его представителем. Закон об обращениях устанавливает, что к письменным обращениям, подаваемым представителями заявителей, прилагаются документы, подтверждающие их полномочия. С учетом изложенного, а также принимая во внимание положения части 1 пункта 1 статьи 25 Закона, можно сделать вывод, что норма о необходимости

прилагать к обращению документы, подтверждающие полномочия представителей, распространяется также и на случаи подачи электронного обращения. В практическом плане это может быть сканированная версия доверенности или другого документа, подтверждающего полномочия представителя. В противном случае электронное обращение может быть оставлено без рассмотрения по существу.

Автором был исследован порядок направления обращений в некоторые государственные органы, в частности, республиканские органы государственного управления, путем размещения в специальной рубрике на их официальных сайтах в сети Интернет.

В ходе анализа содержания информации на сайтах данных органов были проанализированы формы обращений, размещенных на сайтах на предмет их соответствия требованиям закона, а также наличия некоторых организационных дополнений, позволяющих более эффективно и удобно построить работу с электронными обращениями.

В целом исследование показало, что формы обращений соответствуют требованиям законодательства. Как правило, перед формой изложены правила подачи электронных обращений, закрепленные в Законе. Многие сайты содержат 2 разновидности форм: отдельно для граждан, отдельно для юридических лиц. В тоже время далеко не все органы, установившие, что электронные сообщения подаются им через форму на сайте, предусмотрели отдельную форму для юридических лиц. На сайте расположена только форма для граждан, например, на сайте Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (Минсельхозпрод), Министерства информации Республики Беларусь (Мининформации) [40, 41]. В данном случае полагаем, что юридические лица могут отправлять свои обращения на адрес электронной почты министерства, которые обязательно должны быть рассмотрены.

Несмотря на то, что в целом картина является удовлетворительной, некоторые органы при создании рубрики «электронные обращения» допустили серьезные нарушения Закона об обращениях.

На сайтах некоторых органов в электронных формах предусмотрены дополнительные по сравнению с законом требования. Например, Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь (Минстройархитектуры) устанавливает обязательным для заполнения поле «номер паспорта», без заполнения которого обращение не может быть направлено министерству [42]. Установление такого требования является прямым нарушением Закона.

Установление дополнительных требований также обнаружено на сайтах следующих государственных органов:

- обязательное поле «номер телефона» – Минстройархитектуры, Минсельхозпрод, Комитет государственного контроля [42];
- обязательное поле «краткое содержание» – Минстройархитектуры, Министерство финансов Республики Беларусь [44];
- обязательное поле «почтовый индекс» – Минстройархитектуры, Министерство энергетики Республики Беларусь [45].

В тоже время, не все нарушения связаны с введением государственными органами дополнительных обязательных полей для заполнения. Некоторые связаны с отсутствием необходимых полей. Так на сайте Мининформации в электронной форме обращения не предусмотрено заполнение поля «адрес места жительства (пребывания) и (или) места работы (учебы)». В соответствии со статьей 23 Закона анонимные обращения, то есть обращения заявителей, в которых не указаны фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы гражданина или адрес его места жительства (места пребывания) и (или) места работы (учебы) либо наименование юридического лица (полное или сокращенное) или его место нахождения, не подлежат рассмотрению, если они не содержат сведений о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении. Следовательно, фактически Мининформации рассматривает анонимные обращения граждан, что противоречит требованиям закона. Таким образом, Мининформации также необходимо привести рубрику «обращения граждан» в соответствии с законодательством.

Следует отметить, что сайты местных областных исполнительных комитетов оформили упоминаемые рубрики строго в соответствии с законодательством, что, несомненно, свидетельствует об исполнительности данных органов.

Важно обратить внимание также на следующую особенность электронных обращений. Некоторые государственные органы указали, что при подаче обращений посредством размещения их на сайте, после заполнения всех обязательных полей, необходимо ввести код, изображенный на картинке. Такое требование свойственно не только при подаче электронных обращений, но и широко распространено в сети Интернет, в том числе в социальных сетях. Такое поле создано для того, чтобы защитить сайт от спама (массовой рассылки сообщений различного содержания лицам, не желающим ее получать) [5]. В настоящее время такое средство защиты является достаточно эффективным. Нельзя считать такое требование нарушением Закона, поскольку оно не относится к информации, связанной с обращением, является организационным требованием и не затрагивает права и законные интересы отправителя. Более того, следует рекомендовать всем государственным органам и организациям использовать такое средство защиты на своих официальных сайтах в рубрике

«электронное обращение». Список некоторых государственных органов, использующих указанное средство защиты, приведен в Приложении 2.

Еще одну организационную возможность предоставили некоторые государственные органы заявителям в виде кнопки «прикрепить файл». С помощью такой функции заявитель имеет возможность приложить к своему обращению дополнительные документы и информацию для раскрытия сущности своего обращения, в частности, сканированную копию доверенности на представление интересов третьего лица при обращении в интересах этого лица. В связи с этим, полагаем, что такая функция должна иметься на сайтах всех государственных органах, которые обязаны рассматривать обращения. Кроме того, это обусловлено также тем, что на некоторых сайтах поле «текст обращения» ограничен по количеству символов, например, на сайте Министерства экономики Республики Беларусь указанное поле ограничено до 2000 символов. В случае, если заявителю не хватит символов для изложения сути своего обращения он может прикрепить файл, в котором полностью изложит информацию [46]. Список некоторых государственных органов, разместивших данную функцию, приведен в Приложении 3.

Поступившие электронные обращения подлежат рассмотрению в порядке, установленном для рассмотрения письменных обращений, с учетом особенностей, установленных статьей 25 Закона об обращениях.

Из нормы о рассмотрении электронных обращений в том же порядке, что и письменных, есть еще одно исключение. Согласно подпункту 1.2 пункта 1 Указа № 498 в случае, если поступающие в государственный орган, иную государственную организацию электронные обращения аналогичного содержания от разных заявителей носят массовый характер, ответы на такие обращения по решению его (ее) руководителя либо лица, уполномоченного им в установленном порядке подписывать ответы на обращения, могут размещаться на официальном сайте государственного органа, иной государственной организации в глобальной компьютерной сети Интернет без направления ответов (уведомлений) заявителям.

При этом под массовым характером понимается поступление в государственный орган, иную государственную организацию более десяти обращений. В Указе № 498 не конкретизируется, за какой промежуток времени поступившие обращение можно характеризовать как обращения, массового характера. Полагаем, что этот промежуток равен общему сроку рассмотрения обращений (месяц). Несколько проще оценить ситуацию, когда такие обращения поступают в организацию, которая должна направить их по компетенции. Поскольку в отношении каждого обращения должно быть в пятидневный срок принято решение о перенаправлении по компетенции или об оставлении без рассмотрения по существу, можно считать пятидневный срок в

этом случае временным промежутком, в рамках которого поступающие обращения, могут быть оценены как обращения массового характера.

Одним из ключевых вопросов, связанных с рассмотрением электронных обращений, является вопрос о форме ответа на такое обращение. Закон устанавливает общее правило: ответы на электронные обращения направляются на адрес электронной почты заявителей, указанный в электронном обращении.

Вместе с тем данное правило имеет ряд исключений, когда на электронные обращения направляются письменные ответы. На электронные обращения даются письменные ответы в следующих случаях.

1) заявитель в своем электронном обращении просит направить письменный ответ;

2) в электронном обращении отсутствует адрес электронной почты. Закон об обращениях не устанавливает возможности оставления электронного обращения без рассмотрения по существу при отсутствии в нем адреса электронной почты. Поэтому в случае отсутствия адреса электронной почты либо его недействительности (например, невозможностью отправить на него сообщение в связи с тем, что такой адрес заблокирован или удален и т.д.) ответ на электронное обращение направляется в письменном виде;

3) решение о направлении письменного ответа (письменного уведомления) принято руководителем государственного органа и иной государственной организации, рассматривающих электронное обращение, или уполномоченным им лицом. Закон не устанавливает случаев, когда руководитель или уполномоченное им лицо может принять такое решение. Это может быть связано с отказом заявителю в его просьбе, когда очевидно, что заявитель будет пытаться обжаловать полученный ответ, с сообщением заявителя о неполучении им предыдущих ответов и т.д.

Ответы на электронные обращения, направляемые на адрес электронной почты заявителя, должны излагаться на языке обращения, быть обоснованными и мотивированными, содержать конкретные формулировки, опровергающие или подтверждающие доводы заявителей, а также содержать фамилию, собственное имя, отчество (если таковое имеется) либо инициалы руководителя государственного органа и иной государственной организации или лица, уполномоченного в установленном порядке подписывать ответы на обращения (см. Приложение 5).

Стоит отметить, что порядок учета, регистрации, рассмотрения и направления ответов на обращения более детально урегулирован ведомственными актами государственных органов. К примеру, Министерство юстиции руководствуется правилами Инструкции по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь, утвержденной постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 19 января

2009 г. № 4. В пункте 220 данной инструкции установлено, что документ в электронном виде должен иметь все реквизиты, установленные для аналогичного документа на бумажном носителе, за исключением оттисков печатей и штампов. Расположение и оформление реквизитов в формуляре документа в электронном виде при его внешнем представлении должно соответствовать установленным требованиям [16].

Ответ на электронное обращение может быть обжалован. Однако, поскольку электронный ответ на электронное обращение подлежит размещению по адресу электронной почты заявителя (кроме случаев, когда адрес заявителя неизвестен или заявитель в электронном обращении просит направить ему письменный ответ), при рассмотрении жалоб на такие электронные ответы могут возникать вопросы прикладного характера, от правильного решения которых будет зависеть возникновение юридически значимых последствий например, о соответствии оригинального текста ответа тексту, размещенному по электронному адресу заявителя; о наличии либо отсутствии технической возможности проверки факта отправки или доставки ответа в установленный законом срок с сервера организации на сервер почтового адреса заявителя и т.п. [1].

Представляется, что в случае несогласия с полученным в электронном виде на свое обращение ответом заявитель может обратиться в установленном порядке с жалобой в суд, в том числе приложить к своей жалобе ответ, полученный в электронном виде. В рамках подготовки дела к рассмотрению суд может запросить у органа, направившего такой ответ, подтверждение содержания этого ответа.

По результатам рассмотрения положений Закона об обращениях в отношении электронных обращений, а также некоторых практических аспектов, можно сделать вывод, что электронное обращение является эффективным средством общения государственной власти с населением.

Таким образом, Закон об обращениях предусматривает способы и порядок подачи электронных обращений в государственные органы и организации. Анализ норм Закона об обращениях позволяет говорить о том, что государственный орган, организация могут по своему выбору использовать оба названных в законе способа подачи электронных обращений, либо только один из них.

В то же время исследование сайтов государственных органов и организаций показало, что некоторые субъекты в нарушение требований законодательства не предоставляют гражданам и юридическим лицам возможность обращаться к ним в электронной форме, поскольку у данных органов отсутствуют свои сайты, а на сайтах вышестоящих органов не изложена информация о порядке подачи электронных обращений в



нижестоящие органы (органы прокуратуры, общие суды, сельские исполнительные комитеты).

Важной особенностью электронного обращения является отсутствие необходимости ставить подпись в электронном обращении. Фактически обычной электронной переписке придан официальный статус. В то же время сложно не признать, что законодатель предпринял решительный и правильный шаг в сторону сближения государственной власти и населения, при этом установив выполнимые требования к электронным обращениям. Это обусловлено тем, что применение электронной цифровой подписи не слишком распространено на территории Республики Беларусь, кроме того, существуют организационные сложности в распространении и использовании такой подписи и не каждому заявителю доступна возможность ее приобретения.

Исследование официальных сайтов государственных органов и организаций показало, что не все органы при оформлении рубрики «электронное обращение» соблюдают требования Закона об обращениях, установив дополнительные требования при подаче обращений либо, наоборот, не отразив поля для обязательного заполнения, в результате чего можно предположить факты рассмотрения анонимных обращений. Подобные нарушения необходимо устранять.

Кроме того, некоторые государственные органы и организации используют в рубрике «электронное обращение» средства защиты от спама, использование которого мы бы рекомендовали использовать всем субъектам рассмотрения обращений.

Считаем целесообразным необходимо также в рубрике «электронное обращение» устанавливать функцию «прикрепить файл», без которой, как минимум, не возможно реализовать право на обращение через представителя.

По общему правилу, ответы на электронные обращения направляются заявителю в той же форме – по электронной почте. Однако, Закон об обращениях устанавливает исключения из этого правила, которые обязательно следует учитывать при рассмотрении обращений.

Также следует обратить внимание, что в случае направления обращения в некомпетентный орган, он обязан направить уведомление заявителю о том, что обращение оставлено без рассмотрения и в какой орган необходимо обратиться по данному вопросу.

В заключение можно сказать, что легализация электронных обращений и установление единых законодательных подходов по их рассмотрению позволят защитить права и законные интересы как заявителей, так и государственных органов, иных организаций, обеспечить рассмотрение обращений заявителей с использованием возможностей глобальной компьютерной сети Интернет, исключив тем самым бумажный документооборот.

Кроме того, согласимся с высказанным в науке мнением о том, что нормы об электронных обращениях призваны обеспечить внимательное, ответственное, без формализма и волокиты, полное и объективное рассмотрение обращений с принятием обоснованных решений, в том числе решений по восстановлению нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителей, и тем самым усилить гарантии реализации конституционного права каждого на обращение [84].

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Право на обращение является конституционным правом гражданина и имеет особое значение в системе прав граждан. Данное право входит в систему юридических гарантий прав граждан, таких как право на свободное получение информации, право на участие в управлении делами государства, право на защиту нарушенных прав и свобод, право свободно высказывать свое мнение и т.д.

Термин «обращение» является многозначным, упоминается во многих нормативных правовых актах. Тем не менее, смысл термина «обращение» на законодательном уровне раскрывается в Законе об обращениях и чаще всего употребляется в качестве вида связи граждан и органов государственной власти, других организаций.

На основе анализа законодательного определения понятия «обращение» и теоритических положений о данном понятии, считаем более правильным его определение в Законе об обращениях, в котором четко очерчен объем понятия «обращение», а определение дано непосредственно каждой составляющей его части (заявление, жалоба, предложение). При работе с обращениями удобнее определить, не только является ли поступившее письмо обращением, но и одновременно установить вид обращения, что ускоряет и упрощает процесс рассмотрения обращения.

Классифицировать обращения можно по различным основаниям, большинство видов обращений определено в Законе об обращениях. В настоящее время законодателем воспринята советская традиция классификации обращений, в соответствии с которой обращения подразделяются по предметному признаку на заявления, жалобы, предложения.

Запрос является разновидностью заявления, поскольку соответствует всем признакам последнего, а следовательно, процесс его рассмотрения регулируется нормами законодательства об обращениях.

Классификация обращений по форме подачи имеет наибольшее практическое значение. От формы обращения зависит способ подачи, порядок регистрации, рассмотрения и ответа на обращение.

В литературе также выделяют личные обращения и обращения, поданные в порядке представительства. Закон не дает определения данных понятий, в связи с чем, автор предлагает следующую их формулировку. Личное обращение – это обращение, поданное заявителем в своих интересах, в целях реализации своих прав и свобод. Обращение, поданное в порядке представительства – обращение, поданное представителем заявителя, обладающим полномочиями

на основе законодательства или оформленными в установленном порядке, в интересах заявителя, в целях реализации его прав и свобод.

2. Законодательство об обращениях граждан и юридических лиц представляет собой систему, центральное положение в которой занимает Закон об обращениях. Правовой основой данной системы является статья 40 Конституции, закрепляющая право каждого обращаться в государственные органы. В то же время активно данная система начала развиваться лишь с 2005 г., в связи с принятием Главой государства ряда нормативных правовых актов, направленных на совершенствование работы с обращениями граждан и юридических лиц.

В результате анализа нормативных и теоритических источников сделан вывод о том, что законодательство об административных процедурах является частью единого блока законодательства об обращениях граждан, представляя собой специальные нормы в общей системе норм об обращениях. Основной аргумент заключается в том, что административные процедуры в настоящее время входят в состав правового института обращений.

Нормы Закона об обращениях распространяются на все обращения, в отношении которых не установлены специальные правила их подачи и рассмотрения. Данное положение следует из того, что рассмотрение таких заявлений и жалоб входит в предмет регулирования других отраслей права и имеет существенные особенности. Часто на практике обращения работников к нанимателю связанные с реализацией трудовых прав принимают за обращения в смысле Закона об обращениях, в то время как они урегулированы нормами трудового законодательства. Полагаем, существует необходимость разъяснить эти правила, например, на ведомственном уровне в целях создания единообразной практики рассмотрения обращений в организациях.

3. Право на обращение затрагивает широкий спектр вопросов. Совокупность правовых норм, созданных в развитие конституционной нормы о праве на обращение, образует самостоятельный комплексный правовой институт.

Работа с обращениями граждан представляет собой важную часть управленческой деятельности, которая является одним из управленческих производств в рамках управленческого процесса.

Данный институт также тесно связан с содержанием норм института законности и дисциплины в государственном управлении. Возможность подачи жалоб на действия государственных органов, а также обжалования ответов на сами обращения, является способом обеспечения законности и поддержания дисциплины среди должностных лиц.

Неразрывна связь института обращений и административной юстиции.

При разрешении вопроса о соотношении института обращений и правовых норм об административных процедурах, на наш взгляд, следует включать последние в институт обращений, по следующим причинам:

1) административно-процедурное законодательство не так давно выделилось из блока законодательства об обращениях граждан;

2) осуществление административной процедуры по инициативе самого органа, как правило, невозможно, как и невозможно дать ответ на обращение, без наличия самого обращения;

3) заявление по осуществлению административной процедуры является разновидностью заявления как обращения;

4) процессуальная структура законодательства в обеих сферах является очень схожей, процедура осуществления административных процедур является лишь более формализованной и усложненной, по сравнению с процедурой рассмотрения обращений.

Значение института обращений раскрывается через выполняемые им функции: правозащитную, информационную, контрольную и управленческую функции обращений.

4. Обращения граждан и юридических лиц как любой другой правовой институт основывается на принципах правового регулирования.

Нормы-принципы в самом Законе об обращениях прямо не сформулированы. Однако на основе анализа положений законодательства выделены следующие принципы:

- принцип законности – порядок подачи, рассмотрения и обжалования обращений граждан и юридических лиц осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством об обращениях граждан и юридических лиц; обращения рассматриваются государственными органами, иными организациями, индивидуальными предпринимателя в пределах их компетенции, установленной законодательством Республики Беларусь;

- принцип равенства всех перед законом – все заявители равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства (места пребывания), отношения к религии, убеждений, принадлежности к политическим партиям и иным общественным объединениям, а юридические лица – независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, подчиненности и места нахождения;

- принцип диспозитивности – право на обращение реализуется заявителями добровольно;

- принцип открытости процедуры рассмотрения обращений граждан и юридических лиц;

- принцип безвозмездности – обращения рассматриваются без взимания платы;
- принцип изложения обращений на государственном языке – обращения излагаются на белорусском или русском языке;
- принцип оперативности – рассмотрение обращений граждан и юридических лиц должно быть оперативно;
- принцип всесторонности, полноты и беспристрастности – рассмотрение обращений граждан и юридических лиц должно быть всесторонним, полным и беспристрастным;
- принцип персональной ответственности должностных лиц за нарушение законодательства об обращениях граждан – руководители организаций, индивидуальные предприниматели несут персональную ответственность за ненадлежащую работу с обращениями.

5. В настоящее время устная форма обращений сохраняет популярность среди населения

В сравнении с письменными обращениями устные обращения имеют ряд преимуществ, в частности, возможность в большинстве случаев получения ответа по существу вопроса или решения своего вопроса немедленно в ходе приема, отсутствие необходимости нести почтовые расходы. Тем не менее, форма устных обращений удобна для относительно несложных вопросов.

Установленные Законом об обращениях общие требования к обращениям относятся также и к устным обращениям, в частности они должны излагаться на русском или белорусском языке. При этом законом не закреплена обязанность предоставления переводчика государством, следовательно, заявитель оплачивает услуги переводчика за свой счет.

Главной особенностью устных обращений является то, что они рассматриваются в ходе личного приема. Он проводится в целях поддержания непосредственных контактов с населением и позволяет руководителям иметь непосредственную информацию о нуждах населения. В организации в обязательном порядке должен быть утвержден график личного приема граждан и представителей юридических лиц. В то же время, необходимо учитывать, что для некоторых организаций (например, местных исполнительных органов) для приема председателями местных исполнительных и распорядительных органов, установлены особенности графика личного приема.

Телефонный звонок не следует относить к устным обращениям в смысле Закона об обращениях, поскольку устные обращения могут подаваться только в рамках личного приема.

В юридической литературе приводится перечень этических правил проведения личного приема граждан, сформулированные в результате анализа опыта приема граждан. Полагаем, что такие правила должны быть

рекомендованы должностным лицам государственных органов для применения в деятельности в целях более эффективного решения вопросов, поддержания благоприятной психологической обстановки, поддержания имиджа государственного органа на высоком уровне, что повысит уровень доверия граждан к государственной власти.

О применении технических средств (аудио- и видеозапись, кино- и фотосъемка) заявитель должен быть уведомлен до начала личного приема. В Законе об обращениях не установлен порядок в ходе личного приема. Представляется, что уведомление может быть в виде устного предупреждения об использовании соответствующих средств.

6. Письменное обращение является фундаментальным видом обращений граждан и означает обращение, написанное именно на бумаге, независимо от того, является ли оно рукописным или набрано на компьютере. При этом, обращение, набранное в электронном варианте и содержащееся на CD-диске или флеш-карте, не относится ни к письменному обращению, ни к электронному, а соответственно не подлежит рассмотрению.

Нарушения требований к письменным обращениям (наличие нецензурных и оскорбительных выражений в обращении, отсутствие документов, подтверждающих полномочия представителя и т.д.) влекут серьезное последствие для заявителя – они могут быть оставлены без рассмотрения по существу.

При отграничении обращений юридических лиц в организации и административно-хозяйственной переписки следует руководствоваться содержанием письма: если в нем содержится информация о внутренней хозяйственной или внешней деятельности, то письмо относится к административно-хозяйственной переписке, в противном случае, такое письмо будет являться обращением.

Ответы на обращения должны быть обоснованными и мотивированными, следовательно, полагаем, в ответе необходимо аргументировать свою позицию фактически и юридически.

Отдельной разновидностью письменных обращений являются замечания и предложения, внесенные в книгу замечаний и предложений. Существуют особенности правового регулирования, в частности, отсутствует требование личной подписи гражданина при внесении замечаний и предложений. Отметим, что данный вид обращений является единственной возможностью обратиться к индивидуальному предпринимателю со своими заявлениями, жалобами и предложениями, что является важной гарантией права гражданина как потребителя на получение качественных товаров, работ и услуг.

7. Электронное обращение является эффективным средством общения государственной власти с населением.

Анализ норм Закона об обращениях позволяет говорить о том, что государственный орган, организация могут по своему выбору использовать оба названных в законе способа подачи электронных обращений, либо только один из них.

В то же время исследование официальных сайтов государственных органов и организаций показало, что некоторые субъекты в нарушение требований законодательства не предоставляют гражданам и юридическим лицам возможность обращаться к ним в электронной форме, поскольку у данных органов отсутствуют свои сайты, а на сайтах вышестоящих органов не изложена информация о порядке подачи электронных обращений в нижестоящие органы (некоторые органы прокуратуры, суды, сельские исполнительные комитеты).

Важной особенностью электронного обращения является отсутствие необходимости ставить подпись в электронном обращении. Фактически обычной электронной переписке придан официальный статус. В то же время сложно не признать, что законодатель предпринял решительный и правильный шаг в сторону сближения государственной власти и населения, при этом установив выполнимые требования к электронным обращениям. Это обусловлено тем, что применение электронной цифровой подписи не слишком распространено на территории Республики Беларусь, кроме того, существуют организационные сложности в распространении и использовании такой подписи и не каждому заявителю доступна возможность ее приобретения.

На основе обзора информации официальных сайтов государственных органов и организаций можно сделать вывод о том, что не все органы при оформлении рубрики «электронное обращение» соблюдают требования Закона об обращениях: в ряде случаев устанавливают дополнительные требования при подаче обращений или, наоборот, не отражают поля для обязательного заполнения, в результате чего можно говорить, что органами рассматриваются анонимные обращения. Подобные нарушения следует устранить.

Кроме того, некоторые государственные органы и организации используют в рубрике «электронное обращение» средства защиты от спама, использование которого мы бы рекомендовали использовать всем субъектам рассмотрения обращений.

Необходимо отметить, что государственным органам необходимо также в рубрике «электронное обращение» разместить функцию «прикрепить файл», без которой как минимум не возможно реализовать право на обращение через представителя.

В заключение можно сказать, что легализация электронных обращений и установление единых законодательных подходов по их рассмотрению позволят защитить права и законные интересы как заявителей, так и государственных



органов, иных организаций, обеспечить рассмотрение обращений заявителей с использованием возможностей глобальной компьютерной сети Интернет, исключив тем самым бумажный документооборот.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Александров, Д.П. О применении хозяйственными судами Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»/ Д.П. Александров // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
2. Ануфриев, Е.А. Социальная роль и активность личности / Е.А. Ануфриев – Москва: Издательство МГУ, 1971. – С. 3
3. Аппарат Уполномоченного по делам религий и национальностей // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: [http://www.belarus21.by/ru/apparat\\_upoln](http://www.belarus21.by/ru/apparat_upoln) – Дата доступа: 29.04.2014.
4. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса: серия «Русское юридическое наследие» / Под ред. В.А.Томсинова. – М.: Издательство «Зерцало», 2003. – С. 96.
5. Википедия. Значение слова «спам» // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D1%EF%E0%EC>– Дата доступа: 29.04.2014.
6. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 10 дек. 1998 г.: одобр. Советом Респ. 18 дек. 1998 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
7. Гринюк, А.М. Клиентоориентированная работа с обращениями граждан / А.М. Гринюк // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
8. Гритчина, Н.И. Особенности субъектного состава лиц, реализующих право на обращение/ Н.И. Гритчина // Закон и право. – 2013. – №1. – С. 40 – 45.
9. Данисевич, А.Н. Анонимные обращения: правовые последствия // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
10. Добранов, В.Н. Судебному обжалованию не подлежит // ИБ КонсультантПлюс: Материалы судебной практики Белорусский Выпуск [Электронный ресурс]. - Минск, 2013. - Дата доступа: 29.04.2014.

11. Дробязко, С.Г. Общая теория права: учеб. пособие для вузов / С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. – 2-е изд., исправл.и доп. – Минск: Амалфея, 2007. – 480 с.
12. Дубровин, Е.В. Понятие административной юстиции и перспектива ее развития в Республике Беларусь // Е.В. Дубровин / Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов: сб. науч. тр. / редкол.: А.В. Барков (гл. ред.) и [и др.]. – Минск: издательство «Четыре четверти», 2013. – С. 87 – 99.
13. Захаров, В.Е. Комментарий к отдельным нормам Закона Республики Беларусь от 18.07.2011 г. №300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» / В.Е. Захаров // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
14. Зиссер, Ю. Правовое регулирование рассмотрения обращений граждан при их подаче через сеть интернет / Ю. Зиссер, Е. Корнушенко //Юрист. – 2006. – №7 – С. 47 – 51.
15. Инструкция о порядке рассмотрения в таможенных органах Республики Беларусь письменных и устных обращений граждан: постановление Государственного Таможенного комитета Респ. Беларусь, 27 июля 2005 г., № 51: в ред. постановления Государственного Таможенного комитета Респ. Беларусь от 20.03.2008 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
16. Инструкция по делопроизводству в государственных органах, иных организациях: постановление Минюста Респ. Беларусь, 19 янв. 2009 г., № 4: в ред. постановления Минюста Респ. Беларусь от 15.01.2013 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
17. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 12.07.2013 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
18. 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.
19. Лысик, С.Л. Об электронном обращении в государственный орган / А.Л. Лысик // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный

- ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
20. Лыскова, Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика / Е.И. Лыскова // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 108 – 109.
  21. Метелева, У.В. Понятие и основные виды административного производства по разрешению административных споров // У.В. Метелева / Закон и право. – 2008. – № 6. – С. 72 – 74.
  22. Минько, Н.С. Проблемы работы с обращениями граждан и юридических лиц в системе исполнительной власти // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
  23. Морозов, Н.В. Содержание института обращения граждан РФ и его место в конституционно-правовой доктрине / Н.В. Морозов // Право и политика. – 2012. – №6. – С. 1040 – 1044.
  24. Николаев, М.В. Обращения юридических лиц (коммерческих организаций) в органы государственного управления // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
  25. Обзор административно-процедурного законодательства некоторых зарубежных стран // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.zakon.kz:8080/analytics/188182> – Дата доступа: 29.04.2014.
  26. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
  27. Об обращениях граждан: Закон Респ. Беларусь, 6 июня 1996 г., № 407-ХІІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.11.2004 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
  28. Об основах административных процедур: Закон Респ. Беларусь, 28 окт. 2008 г., №433-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
  29. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., №1982-ХІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.01.2013 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

30. Об электронном документе и электронной цифровой подписи: Закон Респ. Беларусь, 28 дек. 2009 г., № 113-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
31. О государственных закупках товаров (работ, услуг): Закон Респ. Беларусь, 13 июля 2012 г., № 419-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
32. О документировании населения Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 3 июня 2008 г., № 294: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 08.07.2013 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
33. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц: Указ Президента Респ. Беларусь, 15 окт. 2007 г., № 498: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 05.04.2012 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
34. О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата: Директива Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2006 г., № 2 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
35. О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет: Указ Президента Респ. Беларусь, 1 февр. 2010 г., №60: в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
36. О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 23 июля 2012 г., № 667 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
37. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.gov.by>– Дата доступа: 29.04.2014.

38. Официальный сайт Минского городского суда Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://mingorsud.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
39. Официальный сайт Докшицкого районного исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://dokshitsy.vitebsk-region.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
40. Официальный сайт Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mshp.minsk.by/feedback/fd68f2245d9ed074.html> – Дата доступа: 29.04.2014.
41. Официальный сайт Министерства информации Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mininform.gov.by/> – Дата доступа: 29.04.2014.
42. Официальный сайт Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mas.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
43. Официальный сайт Комитета государственного контроля Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.kgk.gov.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
44. Официальный сайт Министерства финансов Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
45. Официальный сайт Министерства энергетики Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://minenergo.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
46. Официальный сайт Министерства экономики Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
47. Официальный сайт Министерства внутренних дел Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mvd.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
48. Официальный сайт Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mjkh.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
49. Официальный сайт Министерства здравоохранения Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://minzdrav.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
50. Официальный сайт Министерства иностранных дел Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mfa.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.

51. Официальный сайт Министерства культуры Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.kultura.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
52. Официальный сайт Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mlh.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
53. Официальный сайт Министерства обороны Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mod.mil.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
54. Официальный сайт Министерства образования Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://edu.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
55. Официальный сайт Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.nalog.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
56. Официальный сайт Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.rescue01.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
57. Официальный сайт Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.minpriroda.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
58. Официальный сайт Министерства промышленности Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.minprom.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
59. Официальный сайт Министерства связи и информатизации Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mpt.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
60. Официальный сайт Министерства спорта и туризма Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mst.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
61. Официальный сайт Министерства торговли Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mintorg.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
62. Официальный сайт Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mintrans.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
63. Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.mintrud.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.

64. Официальный сайт Министерства юстиции Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.minjust.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
65. Официальный сайт Государственного военно-промышленного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.vpk.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
66. Официальный сайт Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.gki.gov.by/> – Дата доступа: 29.04.2014.
67. Официальный сайт Государственного комитета по науке и технологиям Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.gknt.org.by/> – Дата доступа: 29.04.2014.
68. Официальный сайт Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.gosstandart.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
69. Официальный сайт Государственного пограничного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://gpk.gov.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
70. Официальный сайт Государственного таможенного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.gtk.gov.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
71. Официальный сайт Минского городского исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://minsk.gov.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
72. Официальный сайт Минского областного исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.minsk-region.gov.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
73. Официальный сайт Витебского областного исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.vitebsk-region.gov.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
74. Официальный сайт Могилевского областного исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://region.mogilev.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
75. Официальный сайт Гомельского областного исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.gomel-region.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
76. Официальный сайт Брестского областного исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.brest-region.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.



77. Официальный сайт Гродненского областного исполнительного комитета Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://grodno-region.gov.by/ru/>– Дата доступа: 29.04.2014.
78. Официальный сайт Белорусского государственного концерна пищевой промышленности "Белгоспищепром" // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.bgp.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
79. Официальный сайт Белорусского государственного концерна по нефти и химии // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.belneftekhim.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
80. Официальный сайт Белорусского государственного концерна по производству и реализации товаров легкой промышленности// [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.bellegprom.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
81. Официальный сайт Белорусского производственно-торгового концерна лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.bellesbumprom.by/> – Дата доступа: 29.04.2014.
82. Официальный сайт Белорусского республиканского союза потребительских обществ // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.bks.by/> – Дата доступа: 29.04.2014.
83. Официальный сайт Республиканского центра по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.rco.by/>– Дата доступа: 29.04.2014.
84. Подгруша, В.В. Обращения граждан: «правила игры» на законодательном уровне упорядочены / В.В. Подгруша // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
85. Положение о порядке ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц в государственных органах, иных организациях, у индивидуальных предпринимателей: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 дек. 2011 г., № 1786 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
86. Положение о порядке выдачи, регистрации, ведения и хранения книги замечаний и предложений: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 16 марта 2005 г., № 285: в ред. постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 05.04.2013 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

87. Ратнер, Л.И. Об усилении гарантий своевременного и правильного разрешения жалоб трудящихся // Советское государство и право. – 1959. – № 9. – С. 56.
88. Рекомендации по применению отдельных положений Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц» // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.center.gov.by/elpri/elpri.html> – Дата доступа: 29.04.2014.
89. Ремнев, В.И. Право жалобы в СССР / В.И. Ремнев – М.: Знание, 1982. – С. 44 – 45.
90. Саванович, Н.А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18.07.2011 №300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» / Н.А. Саванович // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
91. Саванович, Н.А. Обращения за разъяснениями законодательства / Н.А. Саванович // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
92. Саванович, Н.А. Обращения работников к нанимателю: определение модели правового регулирования / Н.А. Саванович // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
93. Саванович, Н.А. Работа с обращениями граждан и юридических лиц: пособие / Н.А. Саванович // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
94. Ситцевский сельсовет Докшицкого района Витебской области Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: [http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D1%82%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9\\_%D1%81%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82](http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B8%D1%82%D1%86%D0%B5%D0%B2%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D1%81%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82) – Дата доступа: 29.04.2014.
95. Смушкин, А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: 2-е издание // А.Б. Смушкин / ИБ КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / 2014. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> – Дата доступа: 29.04.2014.

96. Соловов, М.В. Административные процедуры как часть административного процесса // М.В. Соловов / Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 114 - 117.
97. Соловьева, А.К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход // А.К. Соловьева / Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 66.
98. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е издание / под ред. проф. С.С. Алексеева// [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: [http://www.e-reading.ws/bookreader.php/1566/Alekseev\\_-\\_Teoriya\\_gosudarstva\\_i\\_prava.html](http://www.e-reading.ws/bookreader.php/1566/Alekseev_-_Teoriya_gosudarstva_i_prava.html) – Дата доступа: 29.04.2014.
99. Филипчик, Р.И. О некоторых вопросах рассмотрения обращений заявителей государственными органами и судами / Р.И. Филипчик/ Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов: сб. науч. тр. / редкол.: А.В. Барков (гл. ред.) и [и др.]. – Минск: издательство «Четыре четверти», 2013. – С. 118 – 134.
100. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 11 нояб. 1998 г.: одобр. Советом Респ. 26 нояб. 1998 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.
101. Чуприс, О.И. Проблемы правового регулирования и практики применения законодательства об обращениях граждан и юридических лиц // О.И. Чуприс / Специализация в судебной системе Республики Беларусь: учеб.-метод. пособие. В 2 кн. Кн. 1 Специализация в общих судах Республики Беларусь / редкол.: В.П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. – Минск: издательство «Четыре четверти», 2013. – С. 246 – 258.
102. Чуприс, О.И., Марчук, Е.А. Место институтов административных процедур и работы с обращениями граждан и юридических лиц в системе административного права Республики Беларусь / О.И. Чуприс, Е.А. Марчук // Веснік Брэсцкага ўніверсітэта. Серыя 2. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2012. – №2. – С. 45 – 48.
103. Ширококов, С.А. Конституционное право человека и гражданина на обращение: автореф. дис... к.ю.н. / С.А. Ширококов; Уральский юр. ин-т МВД России. – Екатеринбург, 1999. – С. 8.
104. Штейнер, А.И. Комментарий к Закону Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц / А.И. Штейнер // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000

[Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ.  
Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

### Способы подачи электронных обращений в некоторые государственные органы и организации

<i>Электронное обращение подается только путем размещения на официальном сайте в сети Интернет</i>	<i>Электронное обращение может быть подано как путем размещения на официальном сайте в сети Интернет, так и направлено на электронный адрес государственного органа, организации</i>
Министерство архитектуры и строительства	Министерство внутренних дел
Министерство жилищно-коммунального хозяйства	Министерство лесного хозяйства
Министерство здравоохранения	Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды
Министерство иностранных дел	Министерство промышленности
Министерство информации	Министерство связи и информатизации
Министерство культуры	Министерство спорта и туризма
Министерство обороны	Министерство финансов
Министерство образования	Государственный военно-промышленный комитет
Министерство по налогам и сборам	Государственный комитет по стандартизации
Министерство по чрезвычайным ситуациям	Брестский областной исполнительный комитет
Министерство сельского хозяйства и продовольствия	Белорусский государственный концерн пищевой промышленности "Белгоспищепром"
Министерство торговли	Белорусский производственно-торговый концерн лесной, деревообрабатывающей и целлюлозно-бумажной промышленности
Министерство транспорта и коммуникаций	Белорусский республиканский союз потребителей
Министерство труда и социальной защиты	Уполномоченный по делам религий и национальностей
Министерство экономики	Генеральная прокуратура Республики Беларусь
Министерство энергетики	
Министерство юстиции	
Государственный комитет по имуществу	
Государственный комитет по науке и технологиям	
Государственный пограничный комитет Республики Беларусь	
Минский городской исполнительный комитет	
Минский областной исполнительный комитет	

Витебский областной исполнительный комитет	
Могилевский областной исполнительный комитет	
Гомельский областной исполнительный комитет	
Гродненский областной исполнительный комитет	
Белорусский государственный концерн по нефти и химии	
Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров легкой промышленности	
Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения	

На сайтах Комитета государственной безопасности и Брестского исполнительного комитета не обнаружено электронной формы для подачи электронных обращений. Следовательно, электронные обращения в данные органы можно направить только на адрес электронной почты данных органов.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Органы, использующие на официальных сайтах средство защиты от спама

Министерство архитектуры и строительства  
Министерство внутренних дел  
Министерство здравоохранения  
Министерство иностранных дел  
Министерство образования  
Министерство по налогам и сборам  
Министерство по чрезвычайным ситуациям  
Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды  
Министерство торговли  
Министерство транспорта и коммуникаций  
Министерство труда и социальной защиты  
Министерство экономики  
Министерство энергетики  
Министерство юстиции  
Министерство связи и информатизации  
Министерство спорта и туризма  
Министерство финансов  
Государственный военно-промышленный комитет  
Государственный комитет по имуществу  
Государственный комитет по науке и технологиям  
Государственный комитет по стандартизации и др.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Органы, предусматривающие в электронной форме обращения на официальных сайтах функцию «прикрепить файл»

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды

Министерство связи и информатизации

Министерство спорта и туризма

Министерство торговли

Министерство труда и социальной защиты

Государственный военно-промышленный комитет

Государственный комитет по имуществу

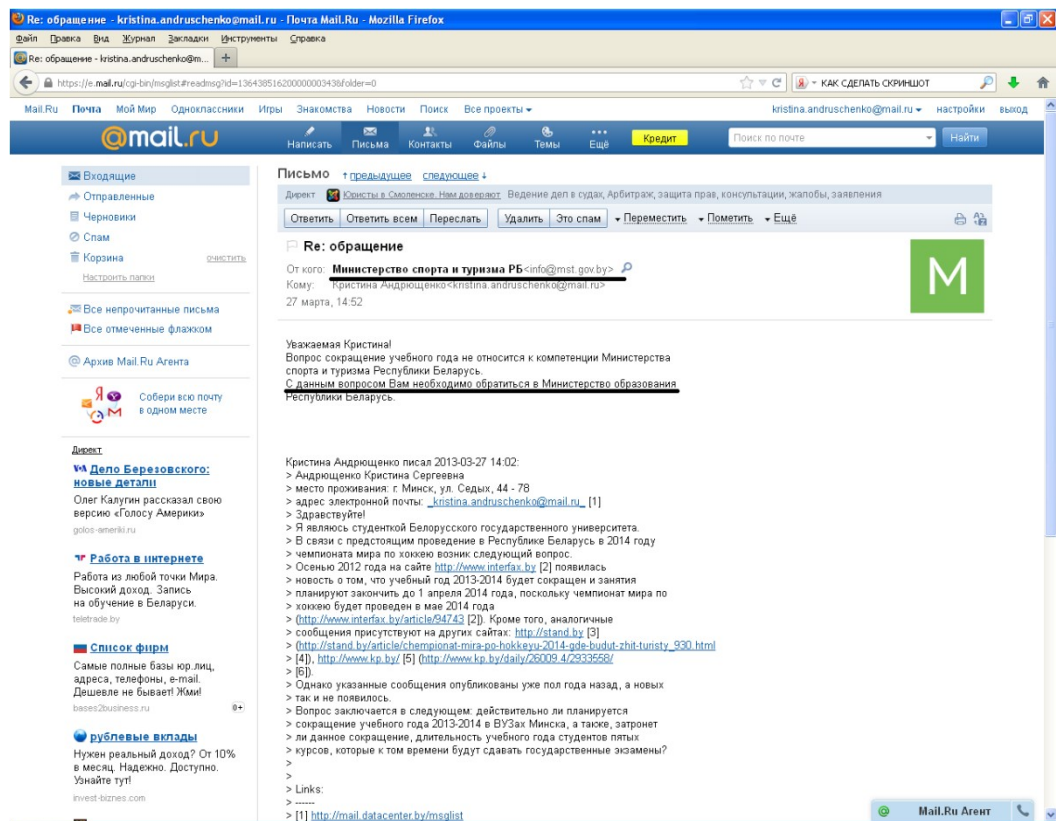
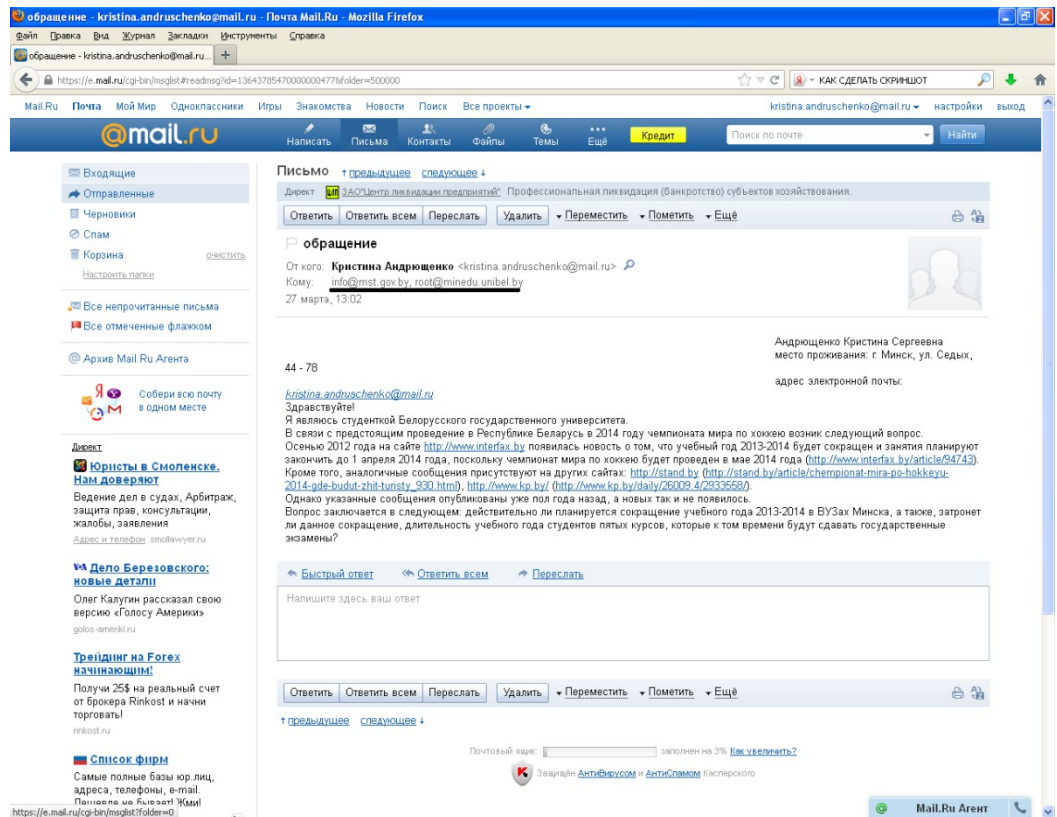
Государственный комитет по науке и технологиям

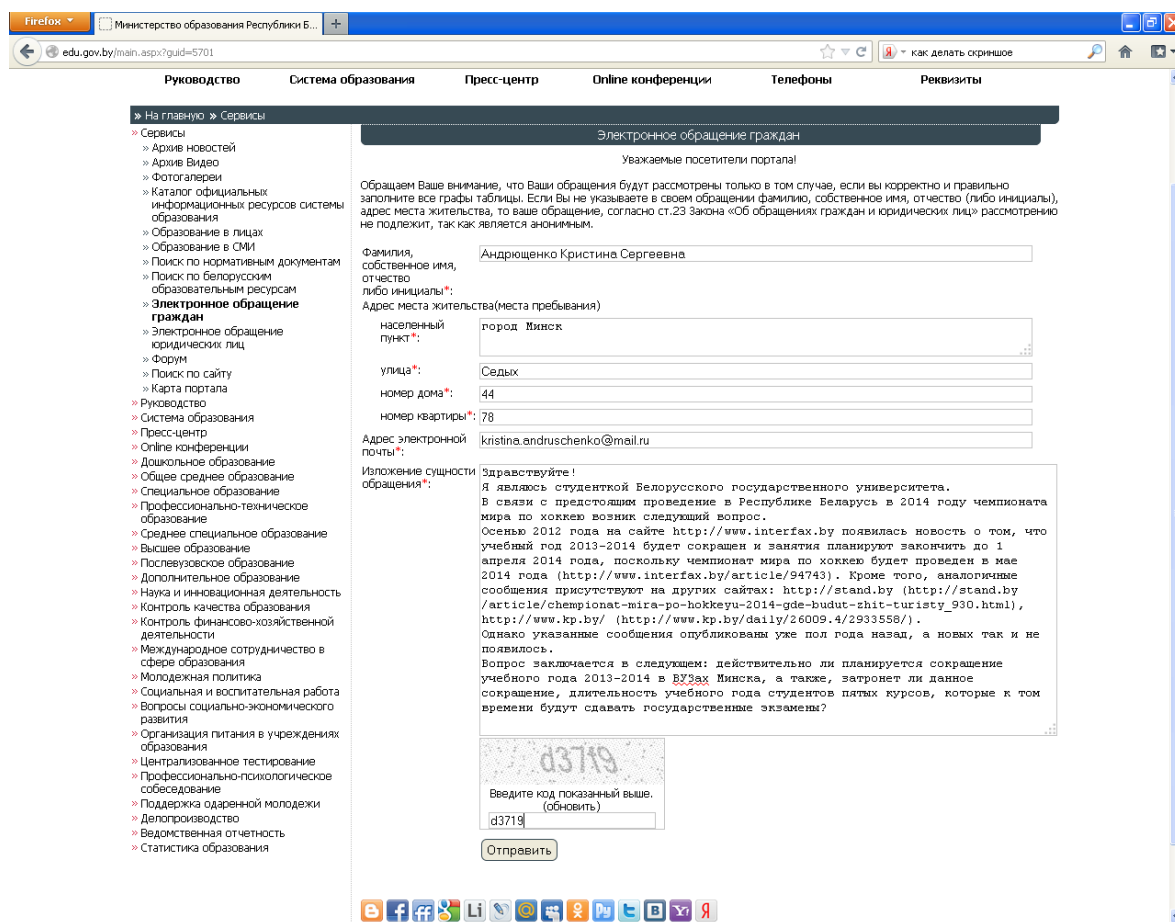
Государственный комитет по стандартизации

Министерство экономики

Министерство энергетики и др.







МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Направляется по электронной почте заявителя

10.04.2013 № 09-01-774-A-(0)-0

Андрющенко К.  
kristina.andruschenko@mail.ru

На обращение от 27.03.2013 № 774-A-(0)-0 Министерство образования сообщает, что вопрос о смещении в учреждениях высшего образования в 2013/2014 учебном году графика учебного процесса в связи с проведением в 2014 году чемпионата мира по хоккею в г. Минске находится в стадии проработки.

Первый заместитель Министра

А.И.Жук