

УДК 342.951

К ВОПРОСУ О НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ФОРМЫ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

А. Е. Орса

*Белорусский государственный университет, ул. Ленинградская 8,
220030, г. Минск, Беларусь, orsa.79@mail.ru*

В статье рассматриваются вопросы, связанные с формой и способами подачи обращений граждан и юридических лиц. Делается акцент на неполном нормативно-правовом регулировании способов подачи обращений в письменной форме. Вносятся предложения по соответствующему совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: обращение; письменная форма; электронные средства связи; почта; книга замечаний и предложений.

ON THE QUESTION OF REGULATORY REGULATION OF THE FORMS OF APPEALS OF CITIZENS AND LEGAL ENTITIES

А. Е. Orsa

*Belarusian State University, Leningradskaya st. 8,
220030, Minsk, Belarus, orsa.79@mail.ru*

The article examines issues related to the form and methods of filing applications from citizens and legal entities. Emphasis is placed on the incomplete legal regulation of the methods of filing applications in written form. Proposals are made for the corresponding improvement of legislation.

Keywords: appeal; written form; electronic means of communication; mail; book of comments and suggestions.

Одним из основных прав граждан и юридических лиц в сфере государственного управления является право на обращение. При этом, основополагающим нормативным правовым актом, закрепляющим механизм реализации данного права в целом и устанавливающим требования к форме обращения в частности, является Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18.07.2011 (с изменениями и дополнениями) (далее – Закон) [1].

Так, согласно ст. 10 Закона, обращения могут быть поданы (изложены) в письменной, электронной или устной форме.

Письменные и электронные обращения представляют собой определенный документ, содержащий установленный соответственно ст. 12, 25

Закона перечень обязательных реквизитов и фиксирующий суть обращения. Различия между этими двумя видами обращений предопределяются способом (порядком) подачи. В свою очередь, устные обращения предполагают сообщение определенной информации заявителем в процессе непосредственного верbalного (словесного) общения с соответствующим должностным лицом. Говоря о способах подачи обращения, следует отметить, что законодатель четко и исчерпывающе закрепил их перечень.

Так, письменные обращения подаются:

– нарочным (курьером). Такой способ подачи обращения означает непосредственное появление заявителя (его представителя) у субъекта, которому адресовано обращение, и передача соответствующих документов представителю последнего (в организациях, как правило, это секретарь приемной, работник канцелярии, общего отдела и т.п.). При этом суть обращения часто может обсуждаться лишь в общих чертах либо не обсуждается вообще;

– посредством почтовой связи. Этот способ подачи обращения реализуется дистанционно с помощью услуг по доставке корреспонденций, оказываемых специализированными организациями;

– в ходе личного приема. Данный способ подачи обращения фактически сочетает в себе подачу обращения нарочным и устное обращение. При этом, порядок ведения личного приема регламентируется ст. 6 Закона [1];

– путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений. Порядок выдачи, ведения и хранения книги замечаний и предложений установлен Положением о порядке выдачи, ведения и хранения книги замечаний и предложений, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16.03.2005 № 285 (с изменениями и дополнениями) [2]. Примечательно, что в вышеуказанном постановлении упоминаются не заявители в целом, а только граждане. В этой связи, исходя из иерархии нормативных правовых актов, можно сделать вывод, что нормы этого постановления применимы и к замечаниям и (или) предложениям, внесенными представителями юридических лиц. Исключение могут составлять лишь нормы, которые не согласуются с положениями законодательства о представительстве. Так, в соответствии с п. 12 данного Положения, книга ведется в организации, у индивидуального предпринимателя, реализующих товары, выполняющих работы и оказывающих услуги. При этом, согласно ст. 24 Закона и п. 2 Положения, книга предъявляется по первому требованию не только гражданина, но и представителя организации. Запрещается требовать от гражданина предъявления документов, удостоверяющих личность, или объяснения причин, вызвавших необходимость внесения замечания и (или) предложения. Представитель же юридического лица обязан предъявить документы, подтверждающие его полномочия.

В то же время, необходимо обратить внимание на различные подходы законодателя к регламентации отношений, связанных с подачей обращений в целом, и с внесением замечаний и (или) предложений. Так, Закон предусматривает следующие виды обращений: заявление, предложение и жалоба. Соответственно, не каждое обращение может быть подано посредством его внесения в книгу замечаний и предложений, а лишь те, которые по своей сущности являются замечаниями и (или) предложениями.

Устные обращения излагаются исключительно в ходе личного приема, о чем сказано выше. Тем самым, вне сферы действия Закона находятся обращения, осуществляемые посредством телефонных звонков. Они влекут определенные юридические последствия лишь в случаях, предусмотренных специальным законодательством (например, при сообщении информации о готовящемся преступлении, в ходе горячих линий и прямых телефонных линий).

Электронное обращение – это обращение заявителя, поданное посредством системы учета и обработки обращений (ст. 1 Закона).

Между тем, в числе способов подачи обращений не предусмотрено направление письменного обращения посредством электронных средств связи (факс, электронная почта). В этой связи представляет интерес мнение Н. А. Савановича, согласно которому «закрепление способов подачи письменных обращений имеет важное значение, очерчивая сферу применения Закона. По смыслу данной нормы не являются письменными обращениями и не подлежат рассмотрению в соответствии с Законом письменные документы, которые подаются способами, не указанными в Законе (факсы, телефонограммы и др.)» [3, с. 66].

В то же время, касательно направления письменных обращений посредством электронных средств связи в законодательстве отсутствует как разрешительная норма, так и запрещающая. Следовательно, в данной ситуации имеет место так называемый «пробел в праве».

В соответствии со ст. ст. 2, 71 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» [4] преодоление пробелов в правовом регулировании может устраниться в т.ч. путем применения института аналогии закона – применения к общественным отношениям вследствие отсутствия норм права, регулирующих данные общественные отношения, норм права, регулирующих сходные общественные отношения.

Поскольку при направлении письменного обращения, например, по факсу (либо по электронной почте его отсканированного экземпляра) у ответственного лица находится, фактически, такой же документ, как и оригинал обращения, то, полагаем, в таком случае имеет место сходство общественных отношений, возникающих при подаче письменного обращения по факсу и, скажем, посредством почтовой связи. Таким образом, по

нашему мнению, правовой режим упомянутых обращений также является идентичным.

В то же время считаем, что возможность преодоления названного пробела в праве посредством аналогии закона не противоречит необходимости принятия мер по исключению самого пробела. Так, полагаем целесообразным закрепление в статье 10 Закона в числе еще одного способа подачи письменного обращения направление последнего посредством факса и электронной почты (электронного сообщения).

Осуществление названных правотворческих действий будет способствовать расширению возможностей подачи обращений и тем самым дальнейшей демократизации государственно-управленческой сферы.

Библиографические ссылки

1. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-З, с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2025.
2. О некоторых вопросах организации работы с книгой замечаний и предложений [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 16 марта 2005 г., № 285, с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2025.
3. Саванович, Н. А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц» / Н. А. Саванович. – Минск, 2016. – 159 с.
4. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З, с изм. и доп. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2025.