

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАБОТЫ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН

В своей статье автор выявляет причинные аспекты возникновения объективной необходимости изменения административно-правовых норм, регламентирующих работу органов прокуратуры с обращениями граждан. Показывается ценность и актуальность информации, получаемой сотрудниками органов прокуратуры в ходе работы по разрешению обращений граждан.

Автор подробно дает характеристику основных нормативных правовых актов, регулирующих работу с обращениями граждан в государственных органах. По результатам анализа проблемных аспектов административно-правовых норм, регламентирующих процедуру разрешения обращений граждан в органы прокуратуры, автор делает практически и теоретически значимые выводы, вносит аргументированные предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

Введение

Статьей 40 Конституции Республики Беларусь закреплено одно из фундаментальных начал конституционного права – право граждан на обращения [1]. Данное право является важнейшим элементом правового статуса гражданина в

целом и административно-правового статуса в частности, а также представляет собой одну из основных гарантий защиты прав и свобод, декларируемых Конституцией Республики Беларусь и иными нормативными правовыми актами.

Органы прокуратуры являются важнейшим институтом, призванным обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина и минимизировать нарушения в данной области. Обращения граждан по праву относятся к числу наиболее эффективных способов защиты прав и свобод.

Существуют различные основания для классификации обращений: по содержанию (пенсионные, налоговые и т.д.); по авторам (индивидуальные, групповые); по форме (устные, письменные); по адресатам можно делить на первичные, повторные и т.д. [2, с. 160].

Исходя из юридических свойств, особенностей и процедуры разрешения многие ученые-административисты (Д.Н. Бахрах, С.М. Забелов) выделяют два основных типа обращений граждан:

- административные, т.е. рассматриваемые во внесудебном порядке, в административном процессе;
- судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия, в порядке уголовного или гражданского судопроизводства. Решения по ним принимаются на основе норм УПК или ГПК [2, с. 162; 3, с. 79].

Основная часть

Существует ряд нормативных правовых актов, регламентирующих работу с обращениями граждан в государственных органах: Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. “Об обращениях граждан” (в редакции Закона Республики Беларусь от 1 ноября 2004 г.) [4], Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 “О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц” [5] и Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 “О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата” [6].

Законодательство о прокуратуре также уделяет данному вопросу значительное внимание. Организация работы с обращениями граждан в органах прокуратуры регламентируется ст. 14 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. “О прокуратуре Республики Беларусь” (далее – Закон о прокуратуре) [7], приказом Генерального прокурора Республики Беларусь от 23 января 2009 г. № 3 “О порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц в органах прокуратуры Республики Беларусь и утверждении Инструкции о порядке личного приема граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также представителей юридических лиц в Генеральной прокуратуре Республики Беларусь” [8], а также иными законодательными актами.

Предметом прокурорского надзора за рассмотрением и разрешением обращений, заявлений и жалоб граждан с учетом требований Закона “О прокуратуре Республики Беларусь” является: соблюдение прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией Республики Беларусь; обеспечение надлежащего, в соответствии с законом, справедливого и обоснованного разрешения заявлений и жалоб во всех государственных и местных органах управления и самоуправления, в общественных объединениях; обеспечение неуклонного соблюдения порядка и сроков рассмотрения жалоб, заявлений и обращений; организация надлежащего рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений граждан, поступающих в органы прокуратуры.

Без этого невозможно и обеспечение соответствующего надзора, поскольку именно в органы прокуратуры, как правило, обращаются граждане в связи с

нарушением их прав и свобод. Практика последних лет показывает, что пока число обращений граждан в органы прокуратуры значительно превышает число поданных жалоб в суды. Это объясняется не только тем, что рассмотрение дел в судах занимает более продолжительное время, но и тем, что во многих случаях для обращения с иском в суд необходима уплата государственной пошлины.

Анализ нормативной правовой базы, предмета надзорной деятельности и практики разрешения заявлений и жалоб граждан позволяет определить задачи этой отрасли прокурорского надзора. По нашему мнению, эта деятельность должна осуществляться в двух направлениях: надзор за законностью рассмотрения и разрешения жалоб и обращений, поступающих в поднадзорные прокуратуре государственные, общественные и иные организации, предприятия и учреждения. При этом важно как осуществлять надзор за соблюдением порядка учета, движения и разрешения жалоб, так и устанавливать, по каким вопросам подаются жалобы, в связи с чем, какие и кем допущены нарушения законности. Здесь необходимо сочетание надзора за законностью правовых актов и действий должностных лиц и надзора за законностью, обоснованностью и своевременностью рассмотрения жалоб, аргументированностью принимаемых решений. При этом, исходя из единства прокурорского надзора, важно взаимодействие различных отраслей прокурорской деятельности; надлежащая организация работы по учету, рассмотрению и разрешению жалоб в органах прокуратуры в соответствии с требованиями Закона о прокуратуре. Это предполагает изучение по каждому обращению причин допущенных нарушений, принятие надлежащих мер для их устранения и исключения возможности повторения и, наконец, направление аргументированных ответов заявителям (независимо от того, удовлетворена жалоба или нет; в случае отказа в удовлетворении это особенно важно).

Право на обращение граждан с жалобами и заявлениями, будучи одним из важнейших социально-правовых институтов, активно используется сотрудниками прокуратуры в качестве одного из основных способов обеспечения законности, охраны прав и свобод граждан, в определенной мере и охраны государственных интересов.

Работа с обращениями граждан, т.е. рассматривая и разрешая их жалобы, заявления и предложения, прокуроры получают ценную информацию: о нарушениях прав и свобод граждан, о преступлениях и других общественно опасных правонарушениях, об органах и должностных лицах, нарушивших права и свободы граждан и совершивших иные правонарушения, об органах и должностных лицах, не выполняющих требования законодательства об обращениях граждан, т.е., иными словами, не принимающих меры к удовлетворению жалоб и заявлений [9, с. 180].

Не менее важным является и то, что в органы прокуратуры поступает информация от граждан о недостатках и нарушениях в работе самой прокуратуры, в частности: о процессуальных нарушениях, допускаемых следователями в ходе ведения предварительного следствия по уголовным делам, о непринятии мер к привлечению к ответственности правонарушителей и к устранению нарушений законов, о несогласии с ранее принятыми органами прокуратуры решениями по жалобам и обращениям, недостойном, по мнению граждан, поведении работников прокуратуры как в процессе исполнения служебных обязанностей, так и в общественных местах и иная информация.

Названная информация, содержащаяся как в устных, так и в письменных обращениях граждан, существенным образом пополняет информационную базу органов прокуратуры, что в свою очередь способствует организации их работы на научной основе с учетом состояния законности, а также помогает улучшению всей деятельности прокуратуры путем устранения недостатков и упущений в работе.

Осуществляя прием посетителей, рассматривая и разрешая жалобы и заявления граждан, прокуроры имеют возможность изучать общественное мнение, складывающееся у населения о прокуратуре в целом и об ее работниках в отдельности, что само по себе имеет большое значение в плане совершенствования деятельности органов прокуратуры [9, с. 181].

Решение задач, вытекающих из предмета рассматриваемой отрасли надзора, требует должной организации работы органов прокуратуры. Этим вопросам посвящен ряд приказов Генерального прокурора Республики Беларусь, например, приказ от 23 января 2009 г. № 3 “О порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц в органах прокуратуры Республики Беларусь и утверждении Инструкции о порядке личного приема граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также представителей юридических лиц в Генеральной прокуратуре Республики Беларусь”.

Организация работы по рассмотрению и разрешению жалоб, по осуществлению надзора за соблюдением законности при их рассмотрении в организациях, предприятиях и учреждениях имеет целью своевременность, законность и обоснованность принятия решений, а также использование для надзорных целей результатов анализа и обобщения жалоб. Для обеспечения безусловного соблюдения сроков рассмотрения жалоб и заявлений органами прокуратуры исключительно важное значение имеет четко поставленный учет жалоб и контроль за их прохождением, регламентированный приказами Генерального прокурора Республики Беларусь. При рассмотрении жалобы должны быть проанализированы все доводы и аргументы заявителя, в случае необходимости организована проверка, изучено соответствующее законодательство, получены объяснения должностных лиц. Периодически, как правило ежеквартально, должно проводиться обобщение жалоб: по каким вопросам поступали, какие нарушения и где выявлены, имеются ли в прокуратуре материалы о подобного рода нарушениях, в том числе на тех предприятиях, в учреждениях, организациях, откуда поступили жалобы. Одновременно проверяются сроки разрешения жалоб, изучаются повторные жалобы и причины их поступления, особенно если в первом случае жалоба была отклонена, а при повторном рассмотрении удовлетворена.

Результаты такого анализа и анализа состояния законности в целом могут быть использованы: как при принятии мер прокурорского реагирования с целью устранения нарушений законности, так и при определении, где следует провести проверки и по каким вопросам (по конкретным нарушениям, по соблюдению порядка и сроков разрешения жалоб и обращений и т.д.). Эти данные позволят правильно планировать работу, проводить проверки в порядке надзора там, где имеются нарушения, чтобы принять меры к их устранению. Проверка соблюдения законности при рассмотрении и разрешении жалоб, заявлений и обращений граждан, прокурор вправе использовать все полномочия, предоставленные ему в соответствии со ст. 27, 29, 31, 33 и 35 Закона о прокуратуре, и применить формы реагирования, названные в ст. 38–42 этого закона.

Разрешая жалобы, поступающие в прокуратуру, проверяя соблюдение законности при рассмотрении и разрешении жалоб в других органах и организациях, прокурору следует особое внимание уделять защите прав и интересов тех граждан, которые в силу возраста, состояния здоровья и других обстоятельств сами не могут защитить свои интересы. Если установлены факты нарушения законности, необходимо принимать меры не только по восстановлению прав заявителя, но и устранять причину допущенного нарушения, в частности, опротестовывать и добиваться отмены незаконного акта, ликвидации практики работы, которая, по мнению прокурора, не соответствует закону и прямо нарушает его, ставя вопрос о привлечении к ответственности виновных лиц. Вмешательство прокурора необходимо и тогда, когда другие государственные органы не обладают достаточными полномочиями для устранения нарушения недостаточно. Весьма эффективным является обращение прокурора в суд, в том числе и для взыскания с виновного лица материального и морального вреда.

Следует отметить, что наличие нескольких нормативных правовых актов, регулирующих порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан, привело к возникновению коллизий между ними. Так, в частности, ст. 7 Закона «Об обращениях граждан» содержит положение, что анонимные обращения рассмотрению не подлежат, за исключением обращений, содержащих сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении. В то же время в п. 11 приказа Генерального прокурора Республики Беларусь от 23 января 2009 г. № 3 говорится, что обращения, поступившие на сайт Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, признаются анонимными и могут быть оставлены без рассмотрения по существу, за исключением случаев, если в них содержатся сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении. Юридический анализ нормы, содержащейся в п. 11 приказа Генерального Прокурора от 23 января 2009 г. № 3, позволяет сделать вывод, что решение рассматривать или не рассматривать анонимное обращение остается за работниками прокуратуры, что противоречит ст. 7 Закона «Об обращениях граждан».

Отметим также, что ст. 14 Закона о прокуратуре не содержит положений, касающихся требований, предъявляемых к ответу на обращения граждан. В то же время данные требования содержатся в законах, регулирующих правовой статус прокуратуры некоторых стран СНГ (п. 3 ст. 10 Федерального закона от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 5 Закона Кыргызской Республики от 18 декабря 1993 г. «О прокуратуре Кыргызской Республики») а также в Модельном Законе «О прокуратуре» (принят в г. Санкт-Петербурге 16 ноября 2006 г. Постановлением 27-6 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ).

Также указанные статьи вышеназванных нормативных правовых актов содержат положение, согласно которому запрещается пересылка жалоб в органы или должностному лицу, решения либо действия (бездействие) которых обжалуются.

Заключение

Таким образом, с целью устранения коллизий между национальными нормативными правовыми актами, принимая во внимание опыт стран СНГ, нам представляется целесообразным:

- изложить соответствующее положение п. 11 приказа Генерального прокурора Республики Беларусь от 23 января 2009 г. № 3 в следующей редакции: «Обращения, поступившие на сайт Генеральной прокуратуры Республики Бела-

реть, признаются анонимными и рассмотрению не подлежат, за исключением случаев, если в них содержатся сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении”.

- дополнить ст. 14 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. “О прокуратуре Республики Беларусь” следующими положениями: “ответ на заявление, жалобу и иное обращение должен быть мотивированным. Если в удовлетворении жалобы отказано, заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения, а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом”, и “запрещается пересылка жалоб в органы или должностному лицу, решения либо действия (бездействие) которых обжалуются”.

- усилить работу по разъяснению и пропаганде законодательства посредством выступлений в печати и других средствах массовой информации, выступлений с лекциями и докладами перед населением, трудовыми коллективами, проведение занятий по правовым вопросам.

Совершенствование организации работы с обращениями граждан в органах прокуратуры, применение всех методов выявления нарушений законности и использование предусмотренных законом средств и форм прокурорского реагирования будут способствовать укреплению законности, большей защите прав, свобод и законных интересов граждан и, что немаловажно, – повышению авторитета закона и органа по надзору за законностью – прокуратуры Республики Беларусь.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 1. – 1/0; 2004. – № 188. – 1/6032.
2. **Бахрах, Д.Н.** Административное право: учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Российский, Ю.Н. Стариков. – 2-е изд. – М. : Норма, 2005. – 800 с.
3. **Забелов, С.М.** Административное право: курс лекций / С.М. Забелов, П.С. Забелов. – Минск: Академия управления при Президенте Респ. Беларусь, 2003. – 324 с.
4. Об обращениях граждан: Закон Республики Беларусь, 6 июня 1996 г. № 407-ХІІІ: в ред. Закона Респ. Беларусь от 1.11.2004 г. // Ведомости Верховн. Совета Респ. Беларусь. – 1996. – № 21. – Ст. 376; Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 189. – 2/1089.
5. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц: Указ Президента Республики Беларусь, 15 окт. 2007 г. № 498 с последующими измен. и дополн. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 250. – 1/8997; 2009. – № 302. – 1/11207.
6. О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата: Директива Президента Республики Беларусь, 27 дек. 2006 г. № 2 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – № 2. – 1/8173.
7. О прокуратуре Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 8 мая 2007 г. № 220-З с последующими измен. и дополн. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. – № 119. – 2/1317; 2009. – № 16. – 2/1559.
8. О порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц в органах прокуратуры Республики Беларусь и утверждении Инструкции о порядке личного приема граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также представителей юридических лиц в Генеральной прокуратуре Республики Беларусь: приказ Генерального прокурора Республики Беларусь от 23 янв. 2009 г. № 3 // Текущ. архив Генеральной прокуратуры Респ. Беларусь за 2009 г.
9. Прокурорский надзор : учебник / Ю.Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд. – М. : Высшее образование, 2005. – 460 с.

Поступила в редакцию 07.07.2010 г.