



А.Т. КАРИПОВА, к.ю.н.
научные сотрудники Межведомственного НИИ Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК, г. Астана

Е.А. ОМАРОВ, PhD

Б.Ж. ШОТКИН

Т.Г. МАХАНОВ

О ПРОБЛЕМАХ В СФЕРЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В статье представлены результаты апробации авторской Методики анализа ситуации в сфере рассмотрения обращений. В работе описаны системные нарушения учета и регистрации обращений, установлена неравномерная нагрузка прокуроров по их разрешению. В итоге авторы предлагают усовершенствовать законодательство, регламентирующее организацию работы с обращениями граждан.

Ключевые слова: обращения, досудебное расследование, регистрация, учет, рассмотрение, разрешение, дубликаты, нагрузка, законодательство, оптимизация.

Прокуратура в пределах, установленных законом, осуществляет защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства.¹

В связи с этим органы прокуратуры большое внимание уделяют обращениям граждан, поднимаемым ими проблемам.

Основными правовыми актами в сфере рассмотрения обращений являются Законы:² «Об административных процедурах» (далее – Закон об адмпроцедурах)³ и «О порядке

© А.Т. Карипова, Е.А. Омаров, Б.Ж. Шоткин, 2018

¹Ст. 4 Закона Республики Казахстан от 30 июня 2017 года № 81-VI «О прокуратуре» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus>. Нормативно-правовые акты приводятся по состоянию на 9.08.2018 г.

²Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах»; Закон Республики Казахстан от 12 января 2007 года № 221 «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus>.

³В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона от 27 ноября 2000 года № 107 «Об административных процедурах», процедуры рассмотрения обращений граждан по реализации их прав, а также процедуры административной защиты прав и законных интересов граждан относятся к административным процедурам // URL: <http://adilet.zan.kz/rus>.

рассмотрения обращений физических и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях).

Производными:⁴ Правила документирования и управления документацией в органах, ведомствах, учреждениях и организации образования прокуратуры Республики Казахстан; Правила учета обращений физических и юридических лиц; Инструкция по заполнению форм электронных информационных учетных документов и формированию статистического отчета формы № 8 «О работе прокурора по рассмотрению обращений, праворазъяснительной работе и надзору за применением законодательства о порядке рассмотрения обращений».

Анализ указанных законов выявил дублирование норм порядка 50%. По сути, на основании ч. 1 ст. 27 Закона «О правовых актах»⁵ отдельные нормы Закона об адмпроцедурах подлежат признанию утратившими силу, поскольку Закон об обращениях поглощал их. Однако на основании ч. 1 ст. 24 Закона об адмпроцедурах его положения являются базовыми для разработки и принятия НПА, регламентирующих отдельные виды административных процедур.⁶

Подобного дублирования в других странах СНГ не выявлено. Действует либо законы «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» или законы «Об административных процедурах».

К примеру, в Туркменистане был принят Закон «Об административных процедурах», который вступил в силу с 1 января 2018 года, при этом утратил силу Закон «Об обращениях граждан и порядке их рассмотрения».

В России действует только Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», проект Федерального Закона «Об административных процедурах» отклонили в 2004 году.

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости исключения дублирования правовых актов. Более того, в виду разработки Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан целесообразно поставить вопрос об утрате вышеуказанных законов и внести соответствующие предложения в проект кодекса.

На сегодня изменен процесс оборота обращений, сокращена многозвенная процедура рассмотрения. В связи с этим за последний год число жалоб сократилось на 23 % (с 341977 до 264161).

⁴Правила документирования и управления документацией в органах, ведомствах, учреждениях и организации образования прокуратуры Республики Казахстан, утвержденные приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан № 50 от 12.04.2018 г. // URL: <http://prokuror.gov.kz/rus>; Правила учета обращений физических и юридических лиц, утвержденные приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 18 декабря 2015 года № 147 // URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora/ob-utverzhenii-pravil-ucheta-obrashcheniy-fizicheskikh-i>; Инструкция по заполнению форм электронных информационных учетных документов и формированию статистического отчета формы № 8 «О работе прокурора по рассмотрению обращений, праворазъяснительной работе и надзору за применением законодательства о порядке рассмотрения обращений», утвержденные приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 25 декабря 2015 года № 153 // URL: <http://prokuror.gov.kz/rus/dokumenty/prikazy-generalnogo-prokurora/ob-utverzhenii-statisticheskogo-otcheta-formy-no-8-o-rabote>.

⁵Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V «О правовых актах» // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/>.

⁶В ст.2 Закона об обращениях Закон об адмпроцедурах не указан как базовый.

Как показывает наш анализ, основную массу заявителей составляют участники уголовного и гражданского процесса – обвиняемые, осужденные, адвокаты, защитники, потерпевшие, истец либо ответчик, их представители. Наименьшую долю составляют различные предприятия и госорганы.

Спектр вопросов, поднимаемых заявителями в обращениях, широк: более 40% составляют жалобы на акты и действия (бездействие) органов уголовного преследования, 30% заявлений касаются социально-экономической сферы, 10% – это жалобы на законность судебных актов и на их неисполнение».⁷

Для оптимизации рассматриваемой процессуальной деятельности Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан разработала Методику анализа ситуации в сфере рассмотрения обращений. Основная цель: установление возможных нарушений при рассмотрении обращений физических и юридических лиц.

В рамках апробации проанализировано состояние регистрации, учета и рассмотрения обращений физических лиц на досудебной стадии уголовного процесса за 2017 год.

В 2017 году поступило в прокуратуру 264161 обращений, по линии досудебной стадии уголовного процесса – 43,3%. Из них 89,9% – обращения физических лиц.

ТАБЛИЦА 1 – ОБОРОТ ОБРАЩЕНИЙ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ПО ВОПРОСАМ ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА ЗА 2017 ГОД

Поступило обращений по досудебной стадии		Рассмотрено обращений по вопросам досудебной стадии				Направлены в нижестоящие и др. прокуратуры	В производстве	Остаток на начало отчетного периода
всего	из них от физ. лиц	всего	разрешено	направлено в др. ведомства	оставлено без рассматр.			
114411	102825	82655	51516	28709	2430	20170	409	1622

Удельный вес обращений данной категории составляет – 38,9%. Каждое 5-е обращение дважды учитывалось в отчетной форме (это обращения, в дальнейшем направляемые в нижестоящие и другие прокуратуры), что увеличило оборот на 19,2%.

Таким образом, официальная отчетность не отражает реальную ситуацию. Действующая система регистрации и учета обращений искусственно завышает объем поступивших обращений в органы прокуратуры. Фактически 83064 обращений (82655 рассмотрено, 409 – в производстве) поступило в органы прокуратуры в 2017 году по линии досудебного расследования.

По результатам анализа установлены нарушения норм законодательства о порядке рассмотрения обращений физических лиц: регистрация дубликатов и повторных обращений как первичных; нарушения требований заполнения карточек учета; факты необоснованных продлений и оставления обращений без рассмотрения.

⁷Илияс Ж. Рассмотрение обращений – важная функция правозащитной деятельности прокуратуры. 20.04.2016 г. // Электронный ресурс: <https://www.zakon.kz/4788250-rassmotrenie-obrashhenijj-vazhnaja.html>.

В результате использования Методики Академии установлено, что органами прокуратуры в 2017 году рассмотрено 82 655 обращений, поступивших от 48 531 физических лиц по вопросам досудебной стадии.

Важно отметить, что реальное число обратившихся лиц меньше по причине регистрации в системе одного и того же лица разными способами: полностью или с указанием фамилии и инициалов, на казахском или русском языках. Система учитывает их как обращения разных лиц. Технически невозможно точно определить количество заявителей.

Как следствие, повторные и дубликаты их обращений зарегистрированы в качестве первичных.

Указанные недостатки не позволяют с максимальной достоверностью сформировать сведения о кратности обращений конкретных лиц в органы прокуратуры.

Вместе с тем регламентированный порядок позволяет заявителю одновременно направлять обращения в областные, центральные аппараты, вышестоящие органы, порой, исключая нижестоящие инстанции.

Отсутствие правовых ограничений влечет перенаправление обращений в нижестоящую прокуратуру, повторное их рассмотрение, неоправданную трату трудовых ресурсов, что существенно искажает статистику.

Положительной практикой по снижению количества повторных обращений, полагаем, является требование о приобщении к заявлению ответа нижестоящего государственного органа.

Выявлены 40 лиц, обратившихся в органы прокуратуры от 30 до 231 раз и более – 2,7 % от рассмотренных обращений (2229 из 82655). Например, за 2017 год житель г. Жанаозен Мангыстауской области гражданин А. в органы прокуратуры направил около 3 тыс. обращений идентичных по содержанию: 2581 – учтены как дубликаты, а 231 – как поступившие впервые.

Причина сложившейся ситуации: регистраторами игнорируются требования инструкции, регламентирующей заполнение форм электронных информационных учетных документов.⁸ В частности, некорректно заполняются анкетные данные.

ТАБЛИЦА 2 – КРАТНОСТЬ ОБРАЩЕНИЙ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ ПО ВОПРОСАМ ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА ЗА 2017 ГОД

Показатели	Всего	Обратились 1 раз		Обратились 2 и более раз	
		ед.	%	ед.	%
Количество лиц	48531	35874	74	12657	26
Количество обращений	82655	35874	43,4	46781	56,6

⁸Инструкция по заполнению форм электронных информационных учетных документов и формированию статистического отчета формы №8 «О работе прокурора по рассмотрению обращений, правозащитной работе и надзору за применением законодательства о порядке рассмотрения обращений», утвержденная приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 25.12.2015 г. № 153.

При регистрации обращений неотъемлемым реквизитом является заполнение ИИН, который не указан в 72,2% случаях.

Согласно ч. 2 ст. 6 Закона об обращениях обязательными реквизитами обращения физического лица являются: фамилия, имя, ИИН, почтовый адрес; желательным – отчество заявителя. В случае отсутствия личных данных, почтового адреса обращение считается анонимным (п. 2 ст. 1 Закона об обращениях).

Не всегда соблюдается требование Правил учета обращений⁹ о необходимости проверки обращений на предмет повторности либо дублирования (копии). Из установленного числа заявителей только 74 % лиц обратились 1 раз – 43,4 % от рассмотренных обращений. 56,6 % обращений направили 26 % лиц, т.е. каждый четвертый – обратился 2 и более раз (в среднем – 3,7), т.е. каждого 4-го не удовлетворяет разрешение первого обращения.

В случае соблюдения установленных требований процесс рассмотрения обращений будет оптимизирован до 40 %, что существенно снизит количество рассмотренных обращений; повлияет на рост количества выявленных дубликатов; повысит достоверность отчетности.

Нецелесообразное отвлечение ресурсов происходит при рассмотрении обращений невменяемых лиц. К примеру, за 2017 год выявлено 9 обращений лиц, состоящих на учете с диагнозом «параноидная шизофрения».

Отсутствие доступа к базам данных психоневрологическим диспансерам не позволяет вовремя выявить лиц недееспособных или ограничено дееспособных. В случае сомнений о психическом состоянии лица прокуроры, как правило, направляют запросы психоневрологическим диспансерам, затрачивают время на переписку. Решением данного вопроса является включение в систему сведений о лицах, состоящих на учете в психдиспансерах (с ежегодным обновлением). При рассмотрении их неоднократных обращений учитывать этот фактор.

На основании вышеизложенного причинами многократности обращений являются: неудовлетворенность ответом прокуроров при первичном рассмотрении; правовая возможность заявителя направлять одно и то же обращение во все органы без предоставления ответов (разъяснений) нижестоящих инстанций, уполномоченных органов; в отдельных случаях – психические отклонения заявителей.

«Одной из причин необоснованного обращения физических лиц в органы прокуратуры является недостаточное знание действующего законодательства и компетенции тех либо иных органов государственной власти. Поэтому своевременно поданная жалоба в тот орган, который правомочен разрешать указанные заявителем вопросы, является залогом скорейшего разрешения проблемы.

Подробные сведения о порядке подачи обращений изложены в справочнике «100 советов прокурора», разработанного Генеральной прокуратурой Республики Казахстан. Он размещен на официальном сайте и на портале, также предусмотрена возможность бесплатного скачивания в виде мобильных приложений для смартфонов».¹⁰

⁹Правила учета обращений физических и юридических лиц, утвержденные приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 18.12.2015 года № 147.

¹⁰Джумашева И. Обращения граждан – на повестке дня. 15.03.2017 г. // Электронный ресурс: <http://bko.prokuror.kz/rus/novosti/stati/obrashcheniya-grazhdan-na-povestke-dnya>.

Исследовательской группой рассчитаны трудозатраты на рассмотрение повторных обращений и дубликатов, которые учтены как первичные. По минимальным расчетам на рассмотрение одного обращения задействованы 3 лица, затрачивается от 1 часа 15 минут: регистратор – инспектор по делопроизводству, заполняющий карточку, руководитель подразделения, а также исполнитель (в 2017 году 245 рабочих дней при пятидневке и 40-часовой рабочей неделе).

Полагаем, что на рассмотрение 46 781 обращения было затрачено минимум 58476, 2 часов рабочего времени. Данные расчеты произведены без учета времени, затрачиваемого на истребование дела, согласование, участие других лиц и иные действия. В случае отсутствия повторных обращений на процесс рассмотрения было бы потрачено в 3,7 раза меньше времени – 15821 часов.

Указанный метод расчета затрат на рассмотрение обращения целесообразно использовать при реализации права субъектов, должностных лиц обращаться в суд о взыскании расходов, понесенных в связи с проверкой обращений, содержащих заведомо ложные сведения (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закона «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»).

Реализация механизма по взысканию расходов, понесенных на рассмотрение систематически направляемых необоснованных обращений (три и более раза в течение года) в одну и ту же организацию от одного и того же заявителя, а также обращений, содержащих заведомо ложные сведения, обеспечит снижение их количества, а также возмещение расходов государства.

На качество и срок рассмотрения обращений граждан влияет и нагрузка прокурора. В связи с этим рассчитана средняя нагрузка по разрешению обращений по линии досудебной стадии.

На разрешение 51516 обращений было задействовано 2207 сотрудников органов прокуратуры. 6,1 % сотрудников разрешили за год 36,8 % обращений, каждый – более 100 обращений. 8,7 % сотрудников – 25,8 % обращений, каждый – более 50 не менее ста обращений. 12,4 % сотрудников – 18,2 % обращений, каждый – не более 24 обращений. В среднем за год сотрудником разрешается 23,3 обращения.

ТАБЛИЦА 3 – НАГРУЗКА ПРОКУРОРОВ ПО РАЗРЕШЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ПО ЛИНИИ ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ

Показатели	Разрешили	Разрешили более 100 обращений		Разрешили 51-100 обращений		Разрешили 25-50 обращений		Разрешили не более 24 обращений	
		ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
сотрудники	2207	135	6,1	191	8,7	273	12,4	1607	72,8
обращения	51516	18981	36,8	13293	25,8	9376	18,2	9866	19,2

Таким образом, 62,6 % обращений разрешают 14,8 % сотрудников, отдельные из них отработали около 300 обращений.

При этом «степень удовлетворенности заявителей» ответами прокуроров по линии досудебного расследования в 2017 году – 74 %, 35 874 из 48531 обратились один раз, без направления повторных обращений.

Соответственно количество обращений не влияет на качество их разрешения.

Построение новой логической схемы движения обращений, соответствующее законодательное закрепление позволит снизить нагрузку сотрудников на – 40 %.

В 2017 году из рассмотренных обращений оставлено без разрешения – 2,9% (2430 из 82655).

Законом об обращениях предусмотрено 4 основания оставления обращения без разрешения: анонимность (п. 1 ч. 1 ст. 5); без сути вопроса (п. 2 ч. 1 ст. 5); при отсутствии рекомендаций, требований, ходатайств, просьб (ч. 2 ст. 10); в повторных обращениях не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства (ч. 1 ст. 11).

При этом в ст. 11 Закона не предусмотрено в качестве основания для прекращения рассмотрения заявления – поступление ходатайства об оставлении обращения без рассмотрения, предусмотрено лишь право в ст. 14.

На практике такие обращения списывают по другим основаниям. В связи с изложенным требуется внести дополнения в ч. 1 ст. 11 Закона в части прекращения рассмотрения обращений в случае наличия ходатайства об оставлении обращения без рассмотрения, за исключением случаев, предусмотренных уголовно-процессуальным, налоговым и таможенным законодательством Республики Казахстан.

Соответственно предлагаем внести еще изменение в ч. 7 ст. 14¹¹ указанного Закона в части исключения случаев, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, когда обращения содержат признаки уголовного правонарушения, относящегося к делам частного и лично-публичного характера (ст. 32 УПК РК). Поскольку данное обращение подлежит регистрации в Едином реестре досудебных расследований, в последующем заявитель может ходатайствовать о прекращении уголовного дела, а не о рассмотрении обращения.

Опыт зарубежных стран свидетельствует о высоком уровне общественного контроля за государственной деятельностью, в том числе порядком рассмотрения обращений: непосредственное участие граждан в процессе рассмотрения, особый порядок рассмотрения коллективных обращений и отдельных категорий граждан.

Закон Украины «Об обращении граждан»¹² распространяется не только на государственные органы и учреждения (в Казахстане только на государственные органы, п. 5 ст. 1 Закона), но также на предприятия и организации независимо от форм собственности, которые обязаны рассмотреть и сообщить гражданину результаты рассмотрения его обращения (ст. 14).

Особый интерес вызывают отдельные права гражданина при рассмотрении заявления или жалобы, предусмотренные в ст. 18. В частности, присутствовать при рассмотрении заявления или жалобы. И, как следствие, возникает обязанность субъектов приглашать гражданина (при наличии просьбы) на заседание соответствующего органа, который рассматривает его заявление или жалобу (ст. 19).

¹¹Предусмотрено право заявителя обратиться с ходатайством о прекращении рассмотрения обращения, за исключением случаев, предусмотренных налоговым и таможенным законодательством.

¹²Закон Украины от 2 октября 1996 года № 47 «Об обращении граждан» // URL: http://kodeksy.com.ua/ka/ob_obrashhenijah_grazhdan/statja-1.htm.

Существенным преимуществом является возможность пользоваться услугами адвоката или представителя трудового коллектива, организации, которая осуществляет правозащитную функцию, оформив это полномочие в установленном законом порядке.

В качестве обязанности субъектов, рассматривающих обращение, предусмотрено обеспечение восстановления нарушенных прав, реальное выполнение принятых решений (подразумевается, что если они удовлетворили заявление, то обязаны обеспечить его исполнение), а также принятие мер по возмещению материального ущерба, если они были нанесены гражданину в результате ущемления его прав или законных интересов.

Результаты изучения законодательного акта позволили выявить положительный опыт Украины в регламентации особой формы коллективного обращения – электронная петиция, для которой предусмотрен специфичный порядок представления и рассмотрения (ст. 23-1). Электронная петиция, адресованная Президенту Украины, Верховной Раде Украины, Кабинету Министров Украины, рассматривается при условии сбора в ее поддержку не менее 25000 подписей граждан в течение не более трех месяцев со дня опубликования петиции.

Несомненным плюсом является рассмотрение жалоб Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда, инвалидов Великой Отечественной войны первыми руководителями государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций лично.

В Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»¹³ есть норма, позволяющая судить об эффективности результатов рассмотрения обращения. В ст. 14 Закона предусмотрено: «письменные обращения считаются рассмотренными по существу, если рассмотрены 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».

Более детально регламентирован порядок взыскания расходов, понесенных в связи с рассмотрением систематически направляемых (три и более раза в течение года) необоснованных обращений в одну и ту же организацию от одного и того же заявителя, а также обращений, содержащих заведомо ложные сведения. В качестве расходов предусмотрены следующие суммы: подлежащие выплате экспертам и другим специалистам, привлекаемым к рассмотрению обращений, почтовые расходы, расходы, связанные с выездом на место рассмотрения обращения, и другие расходы, за исключением оплаты рабочего времени работников, рассматривающих обращения, могут быть взысканы с заявителей в судебном порядке (ст. 19).

Особое внимание уделяется коллективным обращениям (более 30 заявителей), которые подлежат рассмотрению с выездом на место, если иное не вытекает из этих обращений (ст. 22).

Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»¹⁴ предусматривает требование об уведомлении заявителя, обратившегося с электрон-

¹³Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 года № 300-3 «Об обращениях граждан и юридических лиц» // URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>.

¹⁴Закон Кыргызской Республики от 4 мая 2007 года № 67 «О порядке рассмотрения обращений граждан» // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202100>.

ным заявлением, посредством электронного сообщения-уведомления о принятии его обращения к рассмотрению с указанием даты и времени поступления, присвоенного входящего номера и соответствующих справочных телефонов или об отказе в рассмотрении с обоснованием причин отказа (ч. 4 ст. 6-1).

Существенным отличием, направленным на обеспечение полноты и объективности рассмотрения обращения является право должностного лица, получившего электронное обращение, уточнять суть обращения путем электронной переписки или по телефону, указанному в обращении (ч. 5 ст. 6-1). В случае если текст обращения не поддается прочтению, то лицо, рассматривающее данное обращение, приглашает заявителя (если фамилия и почтовый адрес заявителя поддаются прочтению) для уточнения и выяснения сути и доводов обращения. И только в случае если не удастся связаться с заявителем, дальнейшее рассмотрение обращения прекращается, о чем сообщается заявителю в письменной форме (ч. 6 ст. 9).

Одной из норм, направленной на обеспечение доступности, является право граждан обращаться на государственном, официальном или любом другом языке народов Кыргызстана.

В качестве положительного примера можно указать обязанность должностного лица не прекращать рассмотрение заявления гражданина, при его просьбе оставить его без рассмотрения, в случаях, когда в обращении содержатся сведения о нарушении прав, свобод и (или) законных интересов других граждан (п. 9 ст. 9).

Широко регламентированы основания и механизм возмещения расходов, понесенных гражданином в связи с неправомерным отказом государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица в рассмотрении обращения. В частности, в случае предоставления необоснованного ответа или недостоверной информации с государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица расходы могут быть взысканы по решению суда.

В Южной Корее действует программа «OPEN» (<http://gov.seoul.go.kr>) – свободная платформа, позволяющая в реальном времени гражданину узнать зарегистрировано ли его заявление, исполнителя, когда ожидается ответ, а также причины неудовлетворения обращений. Программа «OPEN» представляет возможности осуществлять социальный контроль за своевременным рассмотрением заявлений, отслеживать и предупреждать любые задержки в этом процессе, порядок ввода данных, а также выявлять злоупотребления со стороны должностных лиц.

В каждом отраслевом Министерстве Великобритании имеются собственные ведомственные нормативные акты, регламентирующие порядок подачи, а также сроки обращений и жалоб на действия работников нижестоящих структур. На официальных сайтах Министерств размещены руководства (правила) по направлению обращений. Срок ответа на обращение составляет до 8 недель.

В случае неудовлетворения либо задержки ответа на обращение, информация направляется уже в единый централизованный орган («Правовой Омбудсмен» – состоит из ряда экспертов во всех областях жизнедеятельности общества и государства) для рассмотрения жалоб. Порядок рассмотрения обращения аппаратом Правового Омбудсмана регулируется законом «О правовых услугах».

Граждане Сингапура вправе обращаться в органы власти по всем вопросам сфер деятельности государства и общества. Органы власти обязаны предоставить

информацию бесплатно по требованию обративших лиц. Административные штрафы накладываются на должностное лицо за: неправомерный отказ в предоставлении, несвоевременное предоставление, предоставление гражданину заведомо недостоверной информации.

В США существуют следующие платформы, посредством которых граждане и юридические лица могут обратиться в госучреждения:

- система онлайн-петиции Белого дома, запущенная в 2011 году, позволяет пользователям поднимать любые волнующие их вопросы. После получения первоначальных 150 подписей, петиции публикуются на официальном вебсайте Белого дома. И если в течение последующих 30 дней петиция наберет 100 тыс. подписей, Белый дом обязуется изучить ее и официально ответить заявителю в течение 60 дней;

- портал электронного правительства США содержит полную информацию о федеральных и местных органах власти, их электронных адресах. Портал является своего рода «отправной точкой», откуда можно определить нужное ведомство для направления запроса либо обращения.

Рассмотрениями обращений физических и юридических лиц в Греции занимаются различные ведомства (прокуратура, полиция, налоговая служба, таможенная служба, соответствующие структуры в ряде министерств), существуют также ряд организаций, занимающихся данной работой по конкретным направлениям.

Если в течение 3-х месяцев с момента подачи заявления, соответствующим органом не дан заявителю ответ, то считается, что в удовлетворении заявления отказано (молчаливый отказ), при этом заявитель имеет право обратиться в суд.

На основании зарубежного анализа опыта полагаем необходимым в Законе об обращениях предусмотреть особый порядок рассмотрения коллективных обращений (электронные петиции по опыту Украины и США, выезд к заявителям по опыту Республики Беларусь), обращений отдельных категорий населения (например, Героев Советского Союза, Героев Социалистического Труда, ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны и др.).

Также необходимо внести изменения в ст. 15 Закона об обращениях по обязанностям субъектов и должностных лиц. При удовлетворении обращения предусмотреть обязанность по обеспечению восстановления нарушенных прав, реальному выполнению принятых решений, а также принятию мер по возмещению ущерба, в том числе наступившего в результате неправомерного отказа госоргана, должностного лица в рассмотрении обращений, предоставлении необоснованного ответа или недостоверной информации (опыт Украины, Республики Беларусь).

Обеспечение полноты и объективности рассмотрения обращения может быть достигнуто посредством возложения обязанности на должностное лицо, получившее обращение, уточнять его суть путем электронной переписки, по телефону или приглашения на беседу. И только в случае если не удастся связаться с заявителем, дальнейшее рассмотрение обращения прекращать, о чем сообщать заявителю в письменной форме (по опыту Кыргызской Республики).

При наличии электронного адреса или мобильного телефона заявителя, предусмотреть функцию в информационной системе по автоматическому уведомлению

заявителя о ходе рассмотрения и движения обращения: номер и дата регистрации, ФИО и контактный телефон исполнителя, продление, истребование материалов и т.д. (на примере «Судебного кабинета ВС», а также по опыту Южной Кореи, Кыргызской Республики).

Использование цифровых роботов (чат-ботов) позволит на этапе регистрации выявлять автоматически повторные обращения и дубликаты. Упростит процесс регистрации обращений интеграция платформы с базами Национального удостоверяющего центра (pki.gov.kz) для определения ФИО по ИИН. Оптимизирует процессную деятельность внесение изменений в законодательство, регламентирующее порядок обращения, в части предъявления требований к формам и содержанию обращения. Необходимо также нормативно закрепить требование в части приобщения ответа нижестоящих инстанций (к обращениям, адресованным вышестоящим должностным лицам или государственным органам). Это исключит неоправданную трату трудовых ресурсов по перенаправлению обращений (на примере ст. 152 ГПК, зарубежного опыта).

Введение такого индикатора как «степень удовлетворенности заявителей» в деятельность прокуратуры усилит ответственность по даче исчерпывающих ответов, снизит уровень повторных обращений и дубликатов, обеспечит рациональное использование трудовых ресурсов.

Указанные рекомендации повысят уровень открытости и доступности для населения, обеспечат всестороннее и качественное рассмотрение обращений, что является важной составной частью правозащитной функции органов прокуратуры.

А.Т. Карипова, Е.А. Омаров, Б.Ж. Шоткин, Т.Г. Маханов: Қазақстан Республикасы прокуратура органдарының өтініштерді қарау саласындағы мәселелері туралы.

Мақалада өтініштерді қарау саласындағы жай-күйлерді талдаудың авторлық Әдістемесін апробациялау нәтижелері ұсынылған. Бұл жұмыста өтініштерді есепке алу мен тіркеудің жүйелі бұзушылықтары сипатталған, оларды қарау бойынша прокурорлардың біркелкі емес жүктемесі анықталған. Қорыта келе, авторлар азаматтар өтінішімен байланысты жұмыстарды ұйымдастыруды регламенттейтін заңнаманы жетілдіруді ұсынады.

Түйін сөздер: өтініш, сотқа дейінгі тергеп-тексеру, тіркеу, есепке алу, қарау, шешу, көшірме, жүктеме, шығындар, заңнама, оңтайландыру.

A.T. Karipova, E.A. Omarov, B.Zh. Shotkin, T.G. Makhanov: Appeals reviewing problems by the Prosecutor's Office of the Republic of Kazakhstan.

The results of testing the author's Method of analysis of the situation in the sphere of handling appeals are represented in the article. Systemic violations of registration, uneven workload distribution among prosecutors were identified. As a result, the authors propose to improve the legislation that regulates the processes of considering complaints and petitions from the citizens.

Keywords: appeals, pre-trial investigation, registration, accounting, consideration, authorization, duplicates, burden, legislation, optimization.

Библиография:

1. Старилов Ю.Н. Модернизация Российского государства и улучшение качества административно-правового регулирования в области защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и государство. № 2 (59) 2013. – С. 64-70.
2. Обращения граждан: организация и порядок рассмотрения (сборник нормативных актов) / под общ. ред. д.ю.н. М.А. Миронова. М.: изд-во «Известия», 2008. – 600 с.
3. Илияс Ж. Рассмотрение обращений – важная функция правозащитной деятельности прокуратуры. 20.04.2016 г. // Электронный ресурс: <https://www.zakon.kz/4788250-rassmotrenie-obrashhenij-vazhnaja.html>.
4. Джумашева И. Обращения граждан – на повестке дня. 15.03.2017 г. // URL: <http://bko.prokuror.kz/rus/novosti/stati/obrashcheniya-grazhdan-na-povestke-dnya>.
5. Лапина И., Соусь С. Как сделать работу с обращениями граждан более эффективной? 2013 г. // URL: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_citizens_inquiries_bipart.pdf.

References (transliterated):

1. Starilov Yu.N. Modernizaciya Rossijskogo gosudarstva i uluchshenie kachestva administrativno-pravovogo regulirovaniya v oblasti zashchity prav i svobod cheloveka i grazhdanina // Pravo i gosudarstvo. № 2 (59) 2013. – S. 64-70.
2. Obrashcheniya grazhdan: organizaciya i poryadok rassmotreniya (sbornik normativnyh aktov) / pod obshch. red. d.yu.n. M.A. Mironova. M.: izd-vo «Izvestiya», 2008. – 600 s.
3. Iliyas Zh. Rassmotrenie obrashchenij – vazhnaya funkciya pravozashchitnoj deyatelnosti prokuratury. 20.04.2016 g. // Ehlektronnyj resurs: <https://www.zakon.kz/4788250-rassmotrenie-obrashhenij-vazhnaja.html>.
4. Dzhumasheva I. Obrashcheniya grazhdan – na povestke dnya. 15.03.2017 g. // URL: <http://bko.prokuror.kz/rus/novosti/stati/obrashcheniya-grazhdan-na-povestke-dnya>.
5. Lapina I., Sous' S. Kak sdelat' rabotu s obrashcheniyami grazhdan bolee ehffektivnoj? 2013 g. // URL: http://sympa-by.eu/sites/default/files/library/policy_paper_citizens_inquiries_bipart.pdf.

НОВЫЕ КНИГИ



Шваб, Клаус. Четвертая промышленная революция: [перевод с английского]. Москва: Издательство «Эксмо», 2018. — 288 с.
ISBN 978-5-699-98379-7

Мы стоим у истоков революции, которая фундаментально изменит то, как мы живем, работаем и общаемся друг с другом. По масштабу, объему и сложности четвертая промышленная революция не имеет аналогов во всем предыдущем опыте человечества. Нам предстоит увидеть ошеломляющие технологические прорывы в самом широком спектре областей, включая искусственный интеллект, роботизацию, автомобили-роботы, трехмерную печать, нанотехнологии, биотехнологии и многое другое.

Клаус Шваб, основатель и бессменный президент Всемирного экономического форума в Давосе, написал руководство, которое призвано помочь сориентироваться в происходящих изменениях и извлечь из этого максимум выгоды. Эта книга для тех, кто интересуется нашим общим будущим и кто твердо намерен использовать возможности революционных изменений, чтобы изменить мир к лучшему.