

Конституционное право граждан на обращение: теория и правоприменительная практика

В. Ю. Уткин

Введение

Обращения граждан как форма диалога между государством и его населением имеют многовековую историю.

В Республике Беларусь право гражданина на обращение в государственные органы является конституционной нормой и закреплено в статье 40 Конституции Республики Беларусь.

Более детально свое развитие данная конституционная норма получила в Законе Республики Беларусь «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 года [1]. Республике Беларусь как самостоятельному новому государству был необходим законодательный акт, который представлял бы собой механизм правового регулирования легального диалога между молодым государством и его населением. Василевич Г.А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, отмечал, что право граждан на обращение в государственные органы является важнейшим конституционным правом, которое можно рассматривать как одно из проявлений непосредственной демократии [2, с. 151].

Анализируя статью 40 Конституции Республики Беларусь, можно сделать вывод, что на конституционном уровне гражданин получил добровольное право на обращение в государственные органы, а государственным органам, иным организациям и их должностным лицам вменено в обязанность рассмотрение обращения и информирование гражданина о результатах его рассмотрения в определенный законом срок. Это означает, что предоставленное добровольное право для гражданина прямо взаимосвязано с обязанностью должностных лиц ответить гражданину по существу заданного вопроса.

Законом Республики Беларусь «Об обращениях граждан» были закреплены основные понятия и их определения, используемые при реализации гражданином своего права на обращение. Понятие «обращение» – по информации самой сути диалога между гражданином, государственными органами и иными организациями включает в себя три различных вида – предложение, заявление и жалоба, а по форме изложения в нем закреплено два варианта – письменное и устное.

Таким образом, исходя из изложенной гражданином в адрес государственных и иных организаций смысловой нагрузки сути обращения, возникают и различные юридические взаимоотношения между гражданином и юридическим лицом, адрес которого было адресовано обращение.

Именно суть и вид обращения гражданина являются основанием для определения, в какие взаимоотношения гражданин вступил с государственными или иными организациями после подачи обращения. В данной ситуации нам вначале необходимо установить смысловое содержание данных определений.

Сравнение используемых ранее терминов и понятий, применяемых в Законе Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. № 407-ХШ «Об обращениях граждан», с последними изменениями и дополнениями от 1 ноября 2004 г. № 340-3 [3], внесенными в Закон, позволяет отметить, что изменился характер подаваемого обращения (предложения, заявления, жалобы). До внесения изменений в Закон «Об обращениях граждан» предложение, заявление и жалоба трактовались как обращение, но каждое имело свою отдельную смысловую нагрузку.

Ранее, согласно Закону, **предложения** – это обращения граждан, направленные на совершенствование нормативного регулирования общественных отношений путем принятия но-

вых актов законодательства или внесения изменений в действующие акты законодательства, улучшение деятельности учреждений, организаций, органов и предприятий; **заявления** – обращения граждан, направленные на устранение конкретных правонарушений или реализацию прав и законных интересов граждан; **жалоба** – обращение граждан, содержащие требование восстановления их прав и законных интересов, нарушенных действиями либо бездействиями должностных лиц соответствующих органов, учреждений, организаций и предприятий [4, с. 4].

После внесения изменений в вышеуказанный Закон эти три самостоятельных вида обращения приобрели дополнительную форму их заявления о себе. Так, **предложение** – это рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества; **заявление** – ходатайство о реализации прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), не связанных с их нарушением; **жалоба** – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействиями) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан [5, с. 73].

Мы видим, что термины, используемые при словосочетании определений, имеют довольно широкий спектр значения и требуют доработки.

Вместе с тем, на наш взгляд, для практического применения более приемлемы были словосочетания (жалоба-обращение, заявление-обращение, жалоба, обращение) в первом варианте Закона «Об обращениях граждан», так как рекомендация, ходатайство и требование уже имеют свою определенную смысловую нагрузку и закрепляют необходимость выполнения соответствующих действий от тех структур, в чей адрес они поступили.

Изучение законодательства Украины и Российской Федерации (Закон Украины «Об обращениях граждан» от 2 октября 1996 года и Федеральный Закон Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений Российской Федерации» от 2 мая 2006 года) [6] и анализ сущности указанных понятий и терминов в Толковом словаре С.И.Ожегова [7] и Большом толковом словаре русского языка, составленном Российской академией наук [8], показывает, что в данной ситуации необходимо более детально исследовать термины и понятия: обращение, предложение, заявление, жалоба в рамках применения их в законодательстве об обращениях граждан.

Гражданин в первую очередь в своем обращении (предложении, заявлении, жалобе) излагает определенную по своей сути информацию, а вид обращения говорит о механизме его реализации и юридическом взаимоотношении между гражданином и государственным органом или иной организацией, в чей адрес он обратился.

Здесь же следует обратить внимание, что жалоба – это не всегда требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина, нарушаемых действиями (бездействием) должностных лиц, государственных органов, иных организаций или граждан. На практике гражданин в жалобе может изложить свою обиду на сложившуюся у него ситуацию, но она не в коем случае не нарушает его законные права, свободы и законные интересы. Например, гражданину может не нравиться, что у руководителя организации большой кабинет и хороший ремонт, в то время, как гражданин не может сделать ремонт у себя в квартире. В своей жалобе гражданин может высказать также свое недовольство о том, что, на его взгляд, гражданин из соседней квартиры мало времени проводит в труде, тем не менее, у него дорогой автомобиль, и это несправедливо. Основанием и поводом для жалоб часто служит обычная человеческая зависть, не связанная с нарушением прав и свобод гражданина: «почему у кого-то лучше, чем у меня».

Заявление – это тоже не всегда ходатайство. Например, к ходатайству нельзя отнести заявление гражданина о трудоустройстве или постановке на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий и т.д., то есть человек заявляет о желании реализовать свои права. Поэтому, на наш взгляд, необходимо данную ситуацию упростить и приблизить к практической понятной для простого человека сути и отнести предложения, заявления и жалобы к информации, которая представляется гражданином исходя из своей специфической смысловой

нагрузки в соответствующий государственный орган, иную организацию, а обращение понимать как общетеоретический термин, объединяющий три самостоятельных понятия – предложение, заявление, жалоба.

В целях более детального изучения рассмотрим отдельно каждый вид существующего сегодня обращения:

а) предложение – рекомендации по улучшению деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц), совершенствование правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества [9, с. 73].

Мы видим, что предложения по своей сути являются одной из форм, предоставленной государством гражданину и дающей возможность ему участвовать в управленческом процессе как в отдельных государственных органах, иных организациях, так и в масштабе государственного управления и в общественных отношениях.

Естественно, кроме реализации права гражданина на подачу предложения, его не в меньшей степени интересует, как его предложения восприняты и когда они будут введены в практическую деятельность, а он будет получать дивиденды. Эта сторона вопроса уже носит более экономический характер, чем юридический, и, конечно, зависит от того, какая информация конкретно изложена в предложении и насколько оно обосновано и может быть применено на практике. В основном предложения являются личной идеей и взглядом гражданина на имеющую место проблему как в отдельном регионе, так и в целом в мировом пространстве. Именно его точка зрения в такой ситуации, по его мнению, является исключительно верной. В данной ситуации диалог, проходящий между гражданином и должностным лицом или научным работником, зачастую лишь тешит самолюбие именно гражданина, подавшего предложение, и позволяет ему вырасти в своих глазах.

Информация об абсурдности его предложения воспринимается гражданином в первую очередь как личная обида и, естественно, как правило, в дальнейшем гражданин инициирует направление негативной информации в различные государственные органы в отношении лица, подписавшего гражданину ответ. В общей массе поступающих обращений в адрес государственных органов предложения имеют долю, не превышающую пятипроцентного порога;

б) заявление-ходатайство о реализации прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), не связанных с их нарушением [10, с. 73].

На наш взгляд, заявление является необходимым и обязательным механизмом, который позволяет гражданину реализовать свои права, предоставленные и гарантированные со стороны государства. В данной ситуации нами именно обращено внимание на обязательность и именно со стороны гражданина, ибо при его пассивности он не сможет воспользоваться рядом прав, предоставленных ему со стороны государства.

Например, чтобы реализовать свое право на труд и трудоустроиться на работу, гражданину необходимо подать заявление о приеме на работу в организацию, в которую он желает трудоустроиться, при реализации права на образование – гражданину также необходимо лично определиться, в какое учебное заведение ему поступать учиться после общего среднего образования. Следовательно, ряд прав граждане могут реализовать только при условии соблюдения требований подачи заявления и личной инициативы со стороны гражданина. Активность же государственных органов, иных организаций или должностных лиц в данной ситуации ограничена только информационным показом о наличии вакансий, рабочих мест и т.д.

В то же время мы видим, что при наличии ряда вакансий рабочих мест параллельно сохраняет свое место и безработица. Два практически взаимоисключающих института спокойно уживаются вместе. Это свидетельствует, что наличие права и имеющаяся возможность его реализовать не всегда востребованы со стороны населения. В данной ситуации можно предположить, что при добровольном праве в основу его реализации гражданин вкладывает и такое понятие, как желание, то есть желание самого гражданина реализовывать свое добровольное право на труд, отдых и т.д.

Детальное изучение применения гражданами заявления показывает, что этот вид обращения нельзя буквально относить к понятию реализации его исключительно как ходатайства.

Поэтому считаем, что более целесообразно трактовать заявление как информацию со стороны гражданина о желании реализовать свои добровольные права, а не как ходатайство о реализации своих добровольных прав;

в) жалоба – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действием (бездействием) должностных лиц, государственных органов, иных организаций или граждан [11, с. 73].

Составляющая сущности жалобы позволяет нам сразу увидеть ее предназначение: восстановление прав и законных интересов граждан. В то же время практическое изучение поступающих жалоб граждан в органы исполнительной власти позволяет сделать вывод, что жалоба включает две составляющие:

первая составляющая жалобы – это восстановление прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан); вторая (сопутствующая) – это, как правило, требование о привлечении к ответственности должностного лица, или непосредственного исполнителя его жалобы и, по мнению гражданина, непосредственно виновного в том, что он не может реализовать свои права, свободы и (или) законные интересы.

В повседневной жизни нам всем довольно понятен термин «Жалоба», употребляемый гражданами в обычной речи, ясна и сущность, породившая жалобу, и обида, излагаемая в жалобе. Однако при кажущейся своей простоте «Жалоба» довольно сложное явление при воплощении ее в общественные отношения. Жалоба практически всегда связана с борьбой за восстановление уже нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов граждан со стороны должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан, а также в случае незаконного посягательства с их стороны на ограничение прав, свобод или законных интересов граждан – их защитой.

Эта информация всегда негативного характера и является по своему эмоциональному содержанию формой зародившегося конфликта между гражданином (гражданами) и определенным государственным органом, иной организацией, должностным лицом.

В практической деятельности жалоба, как правило, адресуется в адрес вышестоящего государственного органа или непосредственно к конкретному должностному лицу, наделенному определенной компетенцией. По личному мнению гражданина именно выбранная им государственная структура или иная организация, должностное лицо должны исправить ситуацию непосредственно в его пользу. При этом со стороны гражданина не учитывается компетенция государственного органа или иной организации, должностного лица, в адрес которого он направил свою жалобу, а тем более правовая сторона вопроса. В данной ситуации действует, в первую очередь, свое личное право гражданина и свой закон и не в коей мере не воспринимаются права и законные интересы других граждан.

Рассматривая жалобу как механизм защиты прав, свобод и законных интересов граждан, необходимо обратить особое внимание на социально-психологическую оценку окружающего общества в отношении человека, который подал жалобу. Это, как правило, отрицательная, негативная характеристика и сопровождающее ее народное обывательское клеймо «жалобщик или кляузник». Как правило, на практике человек, защищающий свои права посредством механизма, который ему предоставило государство, большей массой общественности, в том числе соседями и сослуживцами по работе воспринимается негативно, как инородное тело. Довольно часто в жизни получив такой ярлык от окружающих, человек с большим трудом решает свои вопросы, в том числе и затрудняется реализация его законных прав. Как правило, руководители организации не всегда желают иметь у себя в коллективе такого человека, за которым закрепилась репутация жалобщика.

В жизни возникает практический парадокс. С одной стороны, государство предоставило каждому человеку возможность упрощенного варианта защиты своих прав, свобод и законных интересов, а с другой стороны, человек, воспользовавшийся этим механизмом, становится изгоем в среде своего общения, как только об этом узнают окружающие его люди. На наш взгляд, такая разнополярность жалобы как механизма защиты свойственна в большей мере государствам и обществам постсоветского пространства.

Основная причина кроется в том, что граждане бывших социалистических республик часто жалобу использовали не как механизм защиты своих прав, свобод и законных интересов, а как механизм нападения на другого гражданина в целях получения лично для себя социальных благ, предоставляемых со стороны государства.

Многие советские семьи испытали на себе мощь беззвучного оружия «доноса». К сожалению, в юридической науке «донос» как форма получения информации от гражданина остается пока в тени. Хотя этот «тихий» безнравственный механизм доказал, что навредить человеку, искалечить ему судьбу, поселиться в его квартире или занять его должность можно мягким пером чернильной ручки. Прошедшие реабилитационные процессы в 50–60 годы прошлого столетия являются неоспоримым доказательством «ядовитости» доноса. И как следствие, всем юристам практикам и ученым предстоит, в первую очередь, огромная совместная работа по изменению сознания наших граждан в отношении человека, подавшего жалобу – это не кляузник и завистник, а человек, не постеснявшийся защищать, отстаивать и требовать реализации своих прав, свобод и законных интересов от государственных органов, иных организаций и должностных лиц, при этом права другого гражданина для него являются такой же ценностью, как и свои личные права и свободы.

Возможность защищать свои права и свободы на основании механизма, предоставленного государством, должна войти прочно в сознание нашего гражданина. Государство – это партнер при защите гражданином (человеком) своих прав, свобод и законных интересов от ведомственного беспредела, и это должно осознать каждое ведомство и каждая организация, независимо от формы собственности. Права и свободы отдельной личности находятся на одной параллели с правами и интересами государства.

Часть первая второй статьи Конституции Республики Беларусь четко гласит: «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства» [12, с. 39].

Мы должны полностью уйти от стереотипов работы советской правоохранительной системы, когда в достижении всеобщего благополучия и справедливости, государство в лице отдельных ведомств не разменивалось на интересы отдельного гражданина.

На законодательном уровне урегулирован вопрос не только возможности подачи обращения со стороны граждан, но и четко закреплена обязанность должностного лица по рассмотрению поступившего обращения и информирование автора обращения по существу вопроса в установленный срок. Без прямой обязанности должностного лица на рассмотрение обращения и обязательства по ответу гражданину, право на обращение гражданина было бы незавершенным по своей сущности.

После подачи жалобы в соответствии с требованиями статьи 7 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан» от 6 июня 1996 года соответствующий государственный орган или иная организация, их должностные лица в установленный Законом срок обязаны принять исчерпывающие меры для восстановления нарушенных прав, свобод или законных интересов граждан и информировать автора жалобы по существу рассмотренного вопроса [13, с. 75]. Статьей 9 Закона «Об обращениях граждан» введен запрет на передачу жалоб граждан в государственные органы, иные организации должностным лицам, действия (бездействия) которых обжалуются, за исключением случаев, когда рассмотрение данной категории обращений относится к исключительной компетенции этих государственных органов, иных организаций (должностных лиц) [14, с. 75].

Следует обратить внимание также на важную черту отличия жалобы от предложения и заявления. Статьей 8 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан» на законодательном уровне для подачи жалобы установлен трехлетний срок со дня нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан или со дня, когда им стало известно об их нарушении. Одновременно указанная статья предоставила права должностным лицам государственных органов, иных организаций не рассматривать обращения в случае пропуска установленного срока. Мотивированный отказ в рассмотрении жалобы направляется гражданину в пятнадцатидневный срок [15, с. 75].

В то же время этой же статьей Закона должностным лицам вышеуказанных юридических лиц предоставлена возможность в случае уважительной причины пропуска срока подачи жалобы при наличии соответствующих подтверждающих документов (больничный лист, командировочное удостоверение, приказ о командировании и т.д.) данный срок восстановить, а сама жалоба далее рассматривается в соответствии с Законом «Об обращениях граждан». Это свидетельствует о демократичности нашего законодательства. Для подачи же предложений и заявлений граждан законодательством не установлено ограничений в виде срока их направления.

В связи с этим предлагаем в сфере действия Закона «Об обращениях граждан» жалобу понимать как информацию и представленный со стороны государства механизм внесудебной защиты прав, свобод и (или) законных интересов граждан, со стороны государственных органов, иных организаций, не относящихся к судебной ветви власти. Изучив более подробно и персонально первоначальную суть предложения, заявления и жалобы, следует сделать вывод, что закрепившийся в правовом поле и в практической деятельности термин «Обращение» должен служить только как объединяющее и общетеоретическое понятие, включающее в себя три самостоятельных вида – предложение, заявление, жалоба. Поэтому на практике гражданину при обращении в государственный орган или иную организацию, к их должностным лицам необходимо конкретно именовать информацию, адресованную с его стороны в адрес организаций и должностных лиц, то есть называть свою информацию конкретно: предложение, заявление, жалоба. Критерий своего диалога с государственным органом или иной организацией должен определить гражданин, непосредственно подавший обращение, а не должностное лицо его получившее и рассматривающее.

Применение в практической деятельности данного принципа – это уход от обобщающего понятия обращения гражданина к персональному критерию направляемой информации (предложение, заявление, жалоба), что позволит в дальнейшем более правильно определять качество работы различных государственных органов и иных организаций. При анализе работы с обращениями граждан соответствующей организации все эти действия будут способствовать более четкому определению, по какому руслу движется диалог, взаимоотношения между гражданином и определенным ведомством или организацией, в позитивном или отрицательном направлении. Есть ли возможность у гражданина реализовать свои права, свободы и законные интересы непосредственно на первичном уровне или необходимо вмешательство вышестоящих государственных органов, ведомств и других организаций, имеющих определенную компетенцию. Интерес отдельного ведомства, организации и государственного органа управления не должен отклоняться от государственного интереса и приоритета в отношении реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, а тем более превалировать над государственным интересом.

В.И. Шабайлов, доктор юридических наук, член-корреспондент НАН Беларуси, в статье «Республиканские надведомственные государственные органы управления (руководства): функции и полномочия» отразил, что обеспечение удовлетворения запросов и потребностей населения должно составлять одну из главных функций государственных надведомственных органов. Такая функция вытекает из назначения органа государственного управления и должна составлять сущность его деятельности [16, с. 370–371].

Мы видим, что права, свободы и законные интересы граждан по своей юридической природе в нашей республике являются приоритетными над ведомственным интересом.

Существующая сегодня практика оценки работы с обращениями граждан государственных органов, иных организаций складывалась лишь из одного фактора – это количественный показатель поступивших обращений граждан в государственный орган или иную организацию.

При такой системе оценки работы получается, что организация, которая более тесно или более часто взаимодействующая с населением в направлении реализации прав, свобод и законных интересов граждан, занимает менее выгодную позицию по сравнению с другими организациями. То есть такой критерий оценки работы с обращениями граждан не дает возможности государственным институтам власти достоверно оценить уровень социальной напряженности населения и степень его доверия к государственным органам. Отсутствие обращений

или незначительное их количество не должно являться основным главным критерием оценки работы с населением как государственным органам, так и другими организациями.

Кроме того, отсутствие обращений граждан или их незначительное количество, поступившее в государственный орган, иную организацию, может свидетельствовать абсолютно о противоположном результате деятельности данной структуры.

Во-первых, это может быть ответной реакцией граждан на качество работы этой организации.

Во-вторых, о непопулярности данного юридического лица, а, следовательно, о низком уровне доверия со стороны граждан и нежелание вести с ним прямой диалог. Автоматически эти негативные моменты находят отражение в глазах населения в отношении существующих институтов государственной власти и ассоциируются непосредственно с волеизъявлением и деятельностью государства.

Доказательством о данном отождествлении деятельности отдельного ведомства с государством являются обращения граждан, ежегодно поступающие в республиканские органы государственного управления

Например, в 2006 году в адрес Администрации Президента Республики Беларусь поступило 40 тысяч 345 обращений, что на 11% больше по сравнению с 2005 годом. На личном приеме в приемной Президента Республики Беларусь было принято 2584 человека, на выездных приемах в регионах помощниками Президента Республики Беларусь – главными инспекторами по областям и г. Минску – 1040 граждан [17, с. 72–78].

В данном контексте предлагаю рассмотреть информацию о количестве поступивших обращений в Гомельский облисполком в 2007 году.

В таблице 1 отражена аналитика о наиболее актуальных вопросах для жителей Гомельской области.

Таблица 1 – Наиболее актуальные вопросы для жителей Гомельской области

Тематика обращений	Количество письменных и устных обращений		В том числе количество обращений, поступивших из Администрации Президента Республики Беларусь	
	2007 год	2006 год	2007 год	2006 год
жилищное хозяйство, в том числе предоставление жилой площади	1411	1348	231	303
коммунальное и дорожное хозяйство	930	1226	138	193
оказание материальной помощи	534	1100	3	5
вопросы труда (трудоустройства, выплаты заработной платы)	457	502	70	103
вопросы сельского хозяйства	201	43	62	
обеспечение законности и правопорядка	177	214	31	38
приватизации	167	111	46	40
социальное обеспечение	137	190	36	46
вопросы здравоохранения	122	168	33	53
ликвидация последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС	143	182	22	38
транспорт и связь	37	110	6	13
строительство, эксплуатация и ремонт жилищного фонда	276	349	45	55
предоставление жилой площади гражданам, в том числе в первую оче-	385	510	94	136

редь				
------	--	--	--	--

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ

Окончание таблицы.

индивидуальное жилищное строительство	217	188	56	65
землепользование в городах	224	222	31	46
газификация	136	161	34	44
водоснабжение	120	108	16	27
строительство и ремонт дорог	68	116	9	19
коммунальные платежи	45	69	8	10

Немаловажным фактом при анализе поступающих обращений граждан является и география источников поступающих обращений граждан. В таблице 2 отражены районы и города наиболее активной части населения.

Таблица 2– Районы и города области, из которых наиболее часто обращаются граждане в Гомельский облисполком

	2007 год	2006 год	Удельный вес обращений на 10 тысяч населения (2007 год)
Гомельский район	390	467	55
Речицкий район	280	269	26
Мозырский район и город Мозырь	224	291	17
Жлобинский район	182	280	17
Светлогорский район	149	159	16
Буда-Кошелевский район	108	118	28
город Гомель	2129	2991	44

Интересен будет и срез населения Гомельской области, обратившихся в облисполком, по социальным группам граждан выглядит следующим образом.

Инвалиды и участники Великой Отечественной войны – 102 (2006 год – 165), инвалиды от общего заболевания – 425 (2006 год – 618), многодетные семьи – 199 (2006 год – 234), одинокие матери – 63 (2006 год – 93), инвалиды и участники ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС – 78 (2006 год – 106). Также в облисполком поступило 843 коллективных обращения (2006 год – 1093) и 95 обращений без подписи (2006 год – 110) [18].

Вышеизложенное свидетельствует, что в практической деятельности назрела необходимость определения четких критериев в оценке поступающих обращений граждан. На республиканском уровне необходимо введение единой формы статистической отчетности по обращениям граждан, в которой обращение будет разделено и зафиксировано как три самостоятельных вида: предложение, заявление и жалоба. Это даст возможность четко определить характер диалога, который происходит между государственными организациями, иными организациями, их должностными лицами и населением. Разделив обращения на три самостоятельных вида, можно будет сделать следующий шаг – закрепить на законодательном уровне такие понятия и термины, как обоснованные и необоснованные обращения граждан. Так как в практической деятельности часто встречаются предложения, заявления и жалобы граждан, которые не имеют под собой юридической, экономической и научной основы, но в то же время влияют на общее количество поступивших обращений. Имеют место и случаи, когда направляются обращения под фамилией других лиц. Как правило, при рассмотрении таких обращений гражданин, от имени которого было адресовано обращение, не подтверждает факт направления им обращения и опровергает изложенную в нем информацию.

Данные факты свидетельствуют, что ряд граждан использует механизм гарантии реализации и защиты прав граждан абсолютно для других целей, зачастую ущемляя и нарушая при этом права других граждан. Если вышеуказанные обстоятельства перенести на отноше-

ния самого правового механизма, предоставляемого государством гражданам, можно смело заявить, что ряд граждан проявляет просто правовой нигилизм, живя по собственному восприятию законодательства. Они готовы выполнять только те законодательные акты или их положения, которые их устраивают. Ответы, представленные им со стороны государственных органов и иных организаций в отношении того, что в данной ситуации их требования незаконны или ущемляют права других граждан, как правило, воспринимаются этой категорией граждан как личный вызов.

Естественно, они автоматически адресуют свои новые обращения обвинительного характера в адрес вышестоящих или контролирующих государственных органов, рассчитывая исключительно на административный ресурс. Следует заметить, что решение сложившейся ситуации в судебном порядке этой группой граждан не используется.

Анализируя обращения такой категории граждан, можно сделать вывод, что в этой ситуации имеющая место у них проблема бытового или иного характера в дальнейшем переходит на второй план, а задачей номер один становится желание навредить, отомстить и по возможности создать негативное мнение о должностном лице, подписавшему ответ гражданину.

Как правило, обращения таких граждан в адрес вышестоящих государственных или контролирующих органов имеют отрицательную окраску в отношении конкретного должностного лица, подписавшего ответ автору.

Введение на законодательном уровне понятий объективное или необъективное обращение (предложение, заявление, жалоба) позволит реально оценить социальную напряженность среди населения на соответствующей территории и увидеть, какая тематика или отрасль оказывает наибольшее влияние на мнение граждан и фактор доверия с их стороны к существующим институтам государственной власти.

Мы открываем еще одну важную роль обращений граждан, но уже непосредственно для государства. Государство в лице соответствующих структур получает информацию о работе различных государственных институтов не узковедомственного характера и покрытую ведомственным интересом, а от гражданина, непосредственно оценившего на своем личном примере как положительную, так и отрицательную сторону работы государственного органа или иной организации. Как правило, информация, поступившая от гражданина, не зашлифована ведомственным интересом и вскрывает имеющие место негативные моменты в работе конкретной организации.

Мы часто становимся свидетелями, когда отдельные ведомства лоббируют исключительно свой ведомственный интерес, который превалирует над государственным. При этом непосредственно институты государственной власти являются объектом недовольства населения, а не ведомства, инициировавшее определенное решение.

Например, французские преподаватели негативно отреагировали на предложение Министерства образования о дополнительной нагрузке на учителей – ведение двух предметов и увеличение нагрузки на 2-3 часа в неделю за ту же заработную плату. Данное предложение было поддержано и Президентом Франции [19]. Получается, что, фактически, удовлетворив интерес, предложение отдельного ведомства, в дальнейшем действующий Президент Франции, скорее всего, лишится поддержки на следующих выборах целого слоя населения, объединенного по профессиональному признаку. А его оппоненты в будущем успешно могут побороться за голоса этой группы граждан, используя современные технологии пиара.

Зачастую именно узкий интерес отдельного ведомства может свести до минимума доверие населения к существующим институтам государственной власти, непосредственно зависящих от результатов голосования граждан.

Поэтому обращения граждан как механизм защиты и реализации прав, свобод и законных интересов граждан и механизм участия в процессах управления через предложения будет неполным и малоэффективным в том случае, если государственные органы управления не будут заинтересованы в таком диалоге с гражданином. Ведомство, незаконно победив отдельного гражданина, нарушившее его законные права, в дальнейшем является внутренней угрозой для правового и демократического государства.

Следует заметить, что в соответствии с конституциями большинства государств, в том числе и Республики Беларусь, гражданин находится исключительно под защитой государства.

Учитывая изложенное, соответствующие структуры государства должны выступать в качестве высокопрофессионального адвоката на стороне гражданина, и приоритет необходимо отдавать законным правам и интересам граждан, а не ведомству или иной организации. Гражданин должен четко знать, кто именно посягает на его права, предоставленные Конституцией и гарантированные государством.

Частью 1 статьи 10 Конституции Республики Беларусь закреплена гарантия гражданина на защиту со стороны государства. Гражданину Республики Беларусь гарантируется защита и покровительство государства как на территории Беларуси, так и за ее пределами [20, с. 67].

Необходимо отметить, что демократичность правового поля национального законодательства позволяет гражданам Республики Беларусь использовать и международные механизмы защиты своих прав, свобод и законных интересов.

На основании статьи 61 Конституции Республики Беларусь каждый гражданин вправе в соответствии с международно-правовыми актами, ратифицированными Республикой Беларусь, обращаться в международные организации с целью защиты своих прав и свобод если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты [21 стр.211].

Василевич Г.А., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Республики Беларусь, сконцентрировал внимание, что под исчерпанностью всех имеющихся внутригосударственных средств правовой защиты следует понимать использование гражданином всех легальных (предусмотренных законом) возможностей для защиты своих прав и свобод внутри государства. К этим средствам следует относить рассмотрение споров в судах либо в административных органах [22, с. 211].

Закрепленное на конституционном уровне право граждан обращаться в международные организации за защитой свои прав является одновременно требованием к высокому профессионализму государственных органов, иных организаций республики, их должностных лиц в отношении защиты и реализации прав и свобод граждан. Так как необоснованная защита ведомственного интереса может послужить основанием для обращения гражданина или граждан в международные организации, что естественно в целом влияет на имидж именно государства в мировом сообществе, а не отдельного ведомства.

В соответствии со статьей 79 Конституции Республики Беларусь Глава государства является гарантом Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина [23, с. 252]. Главой государства принят ряд норм, позволяющих должностным лицам реально и полно защищать права и свободы человека и гражданина именно от узковедомственного интереса. Директива от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата» является ярчайшим примером, когда сам Президент лично принимает нормативный акт, который напрямую защищает гражданина от ведомственного нигилизма и устанавливает его права приоритетными [24, с. 6–7].

Изучив существующие сегодня три вида обращения (предложения, заявления, жалобы), мы видим, что на этом диалог гражданина и государства по сути представляемой информации является неполным.

На сегодняшний день информация, представляемая гражданином в государственные органы о готовящемся или совершаемом преступлении, является безымянной. В то время, как со стороны правоохранительных органов внедряется механизм оплаты за представление такой информации. Следует понимать, что преступление – это не только убийство, разбой и т.д. а в изменившейся системе хозяйствования это и неуплата налогов, различные должностные злоупотребления, нежелание оплачивать труд рабочего и т.д. Ряд граждан готов к сотрудничеству с государством в борьбе со взяточничеством и коррумпированными должностными лицами, недобропорядочными предпринимателями и т.д., и они не хотят находиться в тени и считаться анонимщиками. Они готовы открыто сотрудничать с государством. Поэтому считаем, что имеет право на жизнь и еще один вид обращения – **это сообщение**, то есть информация, представляемая гражданином о готовящемся или совершенном преступлении или правонарушении.

Ряд граждан избрал для себя именно такой способ борьбы с антиобщественными явлениями. Это дает гражданину возможность контролировать и требовать от соответствующих государственных органов принятия мер по реализации представленной с его стороны информации. Естественно, что при наличии реального гражданина, сообщившего информацию, а не анонимного обращения, можно предположить, что действия государственных органов будут более активными и качественными, а диалог между гражданином и государственными институтами будет более полноценным и взаимовыгодным.

Изложенные выше соображения говорят о необходимости изменения стереотипов, сложившихся в отношении между государством и гражданином в процессе реализации обращения как механизма внесудебного урегулирования и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, а также получения необходимой государственными органами информации, представленной гражданином. Данный процесс усложнен тем, что толкование и использование терминов, применяемых в правовом поле законодательства об обращениях граждан, довольно широк. Поэтому они не всегда одинаково воспринимаются практическими работниками (исполнителями) и контролирующими органами, в конечном итоге ведет к спорным ситуациям внутригосударственных органов.

В практической деятельности имеют место и другие несоответствия, кроме перечисленных выше, которые требуют урегулирования.

Например, в части 2 статьи 40 Конституции Республики Беларусь говорится, что государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок. И здесь же в продолжении звучит, что отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивирован, то есть на конституционном уровне предусмотрен отказ в рассмотрении только заявления, а в отношении жалоб и предложений отказ не предусмотрен. В то же время законодательством закреплена возможность отказа в рассмотрении как в целом обращений, так и по отдельному признаку жалоб. Так, статьей седьмой Закона республики Беларусь «Об обращениях граждан» предусмотрена возможность отказа в рассмотрении письменных обращений если они не соответствуют требованиям, изложенным в частях первой и второй данной статьи. Также статья восьмая указанного Закона гласит, что может быть отказано в рассмотрении жалобы в случае, когда со стороны гражданина не соблюден трехлетний период ее подачи [25, с. 75].

Пунктом пятым Указа Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» предусмотрен ряд практической ситуаций, когда письменные обращения могут быть оставлены без рассмотрения, например, в случае, когда в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные слова или выражения, обращения могут быть оставлены без рассмотрения. Естественно, о принятом решении со стороны государственных органов, иных организаций автор обращения информируется в установленном порядке [26, с. 8–9].

На наш взгляд, в данной ситуации было бы целесообразным термин «заявление» заменить на объединяющее понятие «обращение».

Проанализировав глубже сущность вышеуказанной статьи Конституции, можно констатировать, что по своей философии данная статья дает право гражданам только на направленные обращения, а тема личного приема конституционной нормой не охвачена. Тем не менее законодателем личный прием граждан определен как обязательная форма работы для любого руководителя. Мы также предлагаем устранить имеющийся правовой пробел и внести дополнение в данную статью по предоставлении права на личное устное обращение граждан.

Предлагаем внести дополнение в статью 40 Конституции Республики Беларусь после слов «коллективные обращения» дополнить словами «или лично обращаться» далее по тексту.

В данной ситуации мы видим, что имеющийся разветвленный массив подконституционных правовых актов если не вступает непосредственно в прямой конфликт с конституционной нормой, то по крайней мере значительно расширила ее поле действия.

Например, в Конституции Украины эти два различных механизма права граждан на обращение отражены самостоятельно [27]. Статья 33 Конституции Российской Федерации гласит, что граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также

направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы самоуправления [28, с. 35].

Баглай М.В., член-корреспондент Российской академии наук, профессор, доктор юридических наук, акцентировал внимание, что граждане России имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные послания в государственные органы и органы местного самоуправления [29, с. 240–242]. Это свидетельствует, что соответствующие термины и понятия (категории) должны быть внесены и в нашу конституционную норму, которая регулирует порядок обращения граждан.

Одновременно следует обратить внимание и на существующие сегодня формы подачи обращения. Законодатель установил только две формы обращения – это письменная и устная. В то же время в практической деятельности довольно широко используется возможность электронного документа. К субъектам правоотношений в сфере обращения электронных документов отнесены как государственные органы, так и физические лица (в том числе индивидуальные предприниматели) и юридические лица [30].

В данный момент функционируют официальные интернет порталы как республиканских органов управления, так и местных исполнительно-распорядительных органов власти областного уровня. В связи с этим предлагаем дополнить абзац второй статьи первой закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан» понятием электронная форма подачи обращения.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, предлагаем на законодательном уровне устранить имеющиеся место разночтения и установить логически правильное определение понятий, исключив при этом двусмысленность, а первоначальный природный смысл определения должен сохраняться на всем нормативно-правовом поле.

Нормы законодательной системы, регулирующие определенную сферу взаимоотношений, должны иметь свою логику и быть непротиворечивыми. Законодательная система должна быть слаженной и притертой, исключая возможность разногласия и создания спорных отношений при применении правовых норм в практической деятельности.

Abstract. The paper studies citizens' constitutional right for legal recourse. It considers the terminology in the sphere, presents the ways of its perfection, which will help to avoid some problems.

Литература

1. Об обращениях граждан : закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 г. [Текст] // Сб. норм. актов по работе с обращениями граждан. – Минск : Мин-ва юстиции Респ. Беларусь, 1997.
2. Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь (научно-практический комментарий) [Текст] / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2000. – 488 с.
3. Об обращениях граждан : закон Респ. Беларусь от 1 ноября 2004г. №340-3 [Текст] // Национальный реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – № 189. 2/1089.
4. Ожегов, С.И. Словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1985.
5. Большой толковый словарь русского языка [Текст]; Российская академия наук, Институт лингвистических исследований. – СПб. : Норист, 1998. – С. 1448.
6. Об итогах работы с обращениями граждан, поступившими в Гомельский областной исполнительный комитет в 2007 году : решение Гомельского обл. исполн. комитета от 24 января 2008 г. № 54 [Текст]. – Гомель, 2008.
7. Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2007. – № 4131.
8. Научные труды Государственного института управления и социальных технологий БГУ / Под ред. П.И. Бригадина [и др.]. – Минск : ГИУСТ БГУ, 2004. – 496 с.
9. Конституции стран СНГ и Балтии : учебное пособие [Текст] / Сост. Г.Н. Андреева. – М. : Юность, 1999. – 640 с.
10. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц : указ Президента Респ. Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 [Текст] // Национальных реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2005. – № 250 (1498).

11. О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата: директива Президента Респ. Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 [Текст] // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2007. – № 2 (150).

12. Конституция Российской Федерации [Текст]. – М. : Московские учебники и картолитография, 2003. – 126 с.

13. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : Учебник для вузов. – 4-е изд. с изм. и доп. [Текст] / М.В. Баглай. – М. : Норма, 2005. – 816 с.

14. Для подготовки данной статьи были использованы материалы с сайта [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.newsru.com/>

15. Материалы сайта Российская газета [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www@rg.ru>

16. Материалы сайта официальный портал Славянского городского совета www.slav-rada.gov.ua.

17. Об электронном документе: закон Респ. Беларусь от 10 января 2002 г. № 357 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2000. – № 72/132.

Национальный центр законодательства
и правовых исследований, г. Минск

Поступило 6.10.08

РЕПОЗИТОРИЙ ГГУ ИМЕНИ Ф. СКОРИНЫ