

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

*А.Г. ТИКОВЕНКО,  
доктор юридических наук,  
профессор,  
заслуженный юрист  
Республики Беларусь,  
судья Конституционного  
Суда Республики Беларусь*

## РЕЗЮМЕ

В статье анализируется конституционное право граждан на обращение в государственные органы. Отмечается, что наличие подобных обращений является одной из важных форм взаимодействия государства и граждан, реализации законного права граждан на участие в управлении делами государства и общества.

Согласно статье 40 Конституции Республики Беларусь каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы. Их значимость для органов государственной власти трудно переоценить, поскольку в них отражаются реальные политические и социально-экономические процессы, способствуя повышению эффективности и качества работы органов государственной власти и госаппарата, восстановлению нарушенных прав, являясь важным средством борьбы с бюрократизмом и коррупцией, укрепления режима законности. **Тесная двусторонняя связь между государством и гражданином** – одна из форм народовластия, **важнейшая составляющая диалога государственной власти с народом**.

При подписании Решения республиканского референдума 17 октября 2004 года Президент Республики Беларусь обратил внимание на значительное число обращений граждан в государственные органы (около двух миллионов в год), отметив, что «это показатель доверия людей к власти». Ежегодно в республиканские органы поступает в среднем 150 тысяч, в территориальные комитеты и управления – около 700 тысяч, в облисполкомы и Минский горисполком – 30 тысяч, в райгорисполкомы – 150 тысяч, в исполкомы сельских поселковых Советов – свыше 350 тысяч, в Администрацию Президента, Совет Министров, Комитет госконтроля и Парламент – около 60 тысяч, на имя Президента Республики Беларусь – 35 тысяч обращений граждан.

В Конституционный Суд, в частности, в прошедшем году обратилось более 5 тысяч граждан. В своих обращениях они ставили вопросы о проверке конституционности соответствующих нормативных правовых актов, о ненадлежащей практике исполнения норм права, указывали на их несовершенство. В Послании «О состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2004 году» Конституционный Суд отметил, что «обращения граждан являются одной из важнейших форм взаимодействия государства и граждан, реализации гражданами права на участие в управлении делами государства и общества, закрепленного в статьях 37 и 40 Конституции». Исходя из анализа обращений граждан, Конституционный Суд указал, «что в обществе есть осознание ценности основ конституционного строя, конституционных прав и свобод в повседневной жизни, понимание того, что государство призвано служить людям, защищать и охранять их права, свободы и законные интересы. В связи с этим в большинстве своих обращений граждане апеллируют к авторитету государства, которое должно, по их мнению, восстановить законность и справедливость».

Особую актуальность конституционное право граждан на обращение приобретает в условиях изменения, реформирования форм собственности, появления неизвестных ранее законодательству субъектов хозяйственной деятельности, формирования рыночных отношений. На современном этапе развития демократии в Беларуси праву граждан на обращение в государственные органы придается исключительно важное значение, особенно со стороны Главы государства. Достаточно отметить Протокол поручений Президента Республики Беларусь, данных 17 ноября 2004 года при подписании Решения республиканского референдума 17 октября 2004 года, а также Декрет от 14 января 2005 года №2 «О совершенствовании работы с населением».

Совет Министров Республики Беларусь постановлением от 25 июня 2004 года №759 «О критериях оценки работы руководящих кадров республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома» утвердил перечень общих показателей эффективности работы облисполкомов и Минского горисполкома, в котором важное место занимает состояние работы с заявлениями, предложениями и жалобами граждан.

**Право граждан на обращение в государственные органы имеет широкую правовую базу,** основу которой составляет Закон об обращениях граждан (в редакции 2004 г.). Он определяет понятие «обращение», устанавливает порядок и гарантии реализации гражданами Беларуси права на обращение в государственные органы и иные организации. Согласно статье 1 данного Закона обращением является индивидуальное или коллективное предложение, заявление, жалоба гражданина (граждан) в государственный орган,

иную организацию (должностному лицу), изложенные в устной или письменной форме. Предложение рассматривается как обращение гражданина (граждан) 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 определяется как ходатайство о реализации прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), не связанных с их нарушением. Жалобой является требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), нарушенных действиями (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан.

Анализ характеристик различных видов обращений показывает, что поставить знак равенства между ними нельзя, так как ими затрагиваются различные стороны общественных отношений и личных интересов. Они отличаются друг от друга юридической природой и, следовательно, должны иметь различный правовой статус. Однако в Законе об обращениях граждан специфика видов обращений и их индивидуальный статус не определены. Данный недостаток в некоторой степени восполняется таким видом обращения, как предложение. Во исполнение Декрета Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 года №2 «О совершенствовании работы с населением» в государственных органах и иных организациях, у индивидуальных предпринимателей **введена книга замечаний и предложений,** определено ее правовое положение. В нее вносятся замечания и предложения граждан о деятельности данной организации или индивидуального

предпринимателя, качестве производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг. Книга замечаний и предложений является документом единого образца, выдается и регистрируется в налоговом органе по месту постановки организации, индивидуального предпринимателя на учет.

Право на обращение в государственные органы, реализуемое конкретным гражданином, не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц. Данное конституционное право получает конкретизацию в ряде норм Закона об обращениях граждан. В частности, в статье 4 указывается, что граждане вправе обратиться в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу) лично либо через своего представителя. Обращения от имени недееспособных граждан направляются их законными представителями. Представительство интересов граждан при обращении в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу) осуществляется на основании акта законодательства Республики Беларусь либо акта уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, либо доверенности, оформленной в порядке, установленном гражданским законодательством Республики Беларусь.

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории республики, пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь в пределах их прав и свобод, установленных белорусским законодательством.

Письменное обращение должно содержать следующее: наименование и (или) адрес государственного органа, иной организации, должность, фамилию, имя, отчество должностного лица, которому направляется обращение; фамилию, имя, отчество гражданина-

заявителя, данные о его месте жительства и (или) работы (учебы); изложение сути обращения (предложения, заявления, жалобы); личную подпись гражданина.

К письменным обращениям прилагаются документы, подтверждающие полномочия лиц, которые обращаются от имени других граждан (копии: доверенности, решения суда, свидетельства о рождении, акта государственного органа, других документов). К письменным обращениям могут прилагаться копии решений (ответов), принятых (данных) ранее по обращениям должностными лицами государственных органов, иных организаций, а также другие документы, необходимые для рассмотрения обращений.

Письменные обращения, не соответствующие указанным требованиям, могут быть оставлены без рассмотрения с уведомлением граждан в пятитдневный срок о причинах оставления обращений без рассмотрения. После устранения нарушений граждане вправе вновь обратиться в государственный орган, иную организацию (к должностному лицу) в установленном порядке.

**Анонимные обращения рассмотрению не подлежат.** Исключение делается только для обращений, содержащих сведения о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении.

В случае рассмотрения обращения гражданин имеет право знакомиться с необходимыми материалами; отказаться от направленного им письменного обращения до принятия по нему решения государственными органами, иными организациями (должностными лицами), направив соответствующее письменное заявление в государственные органы, иные организации (должностным лицам); обжаловать решение, принятое по его обращению, в вышестоящие государственные органы, иные организации (вышестоящим должностным лицам) и (или) в суд.

**Повторные обращения** (устные и письменные), в которых не приводятся новые доводы или вновь открывшиеся обстоятельства, рассмотрению не подлежат, если по ним имеются результаты исчерпывающих проверок и гражданам даны ответы в установленном порядке. При этом гражданам письменно сообщается, что повторные обращения необоснованны и переписка с ними по данному вопросу прекращается. Решение о прекращении производства по повторным обращениям принимают руководители государственных органов, иных организаций или уполномоченные ими должностные лица.

Законодательная норма, закрепляющая право на обращение граждан, носит общий характер, распространяет свою силу на многие сферы жизнедеятельности, за исключением обращений, рассматриваемых в порядке конституционного, уголовного, гражданского, хозяйственного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях, а также тех, для которых законодательными актами установлен иной порядок их направления и рассмотрения в государственных органах, иных организациях (должностными лицами).

Казалось бы, нет необходимости дополнительно дублировать общую законодательную норму в других законах и подзаконных нормативных актах. Однако такой подход к данному вопросу, на наш взгляд, не совсем оправдан. На практике в ряде законов право на обращение граждан отсутствует (например, Закон о культуре в Республике Беларусь, Закон о библиотечном деле в Республике Беларусь), а в других – вполне обоснованно содержится (Закон о здравоохранении, Закон о Национальном архивном фонде и архивах в Республике Беларусь).

Не находит закрепления право на обращение граждан также в законах и подзаконных нормативных актах,

регулирующих образовательный процесс (например, в Законе об образовании, Законе о профессионально-техническом образовании и т.д.). Исключением является лишь Примерный устав специального учебно-воспитательного учреждения 2003 года, пункт 29 которого закрепляет за учащимися право на обращение с жалобами, заявлениями и предложениями к администрации учреждения, в государственные органы управления образованием, суд, органы прокуратуры, местные исполнительные и распорядительные органы, а также в иные организации. Такой подход к праву на обращение учащихся (студентов) в сфере образования, на наш взгляд, нельзя признать оправданным, поскольку он не способствует защите их достоинства, формированию у них правосознания и активной жизненной позиции.

Праву на обращение граждан в государственные органы соответствует **конституционная обязанность государственных органов и должностных лиц их рассматривать и давать ответ по существу в определенный законом срок** (статья 40 Конституции). Данную обязанность конкретизирует статья 9 Закона об обращениях граждан, согласно которой письменные обращения, направленные в государственные органы, иные организации (должностным лицам) с соблюдением соответствующих требований, подлежат обязательному рассмотрению должностными лицами государственных органов, иных организаций, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращении.

Письменные обращения, поступившие в государственные органы, иные организации (должностным лицам), к компетенции которых не относится решение изложенных в обращении вопросов, в пятитдневный срок направляются в соответствующие го-

сударственные органы, иные организации (должностным лицам) с уведомлением об этом граждан. Либо по этим обращениям гражданам в пятнадцатидневный срок дается ответ с разъяснением, в какой государственный орган, иную организацию (должностному лицу) им необходимо обратиться.

Закон об обращениях граждан запрещает передавать жалобы граждан в государственные органы, иные организации (должностным лицам), действия (бездействие) которых обжалуются, за исключением случаев, когда рассмотрение данной категории обращений относится к исключительной компетенции этих государственных органов, иных организаций (должностных лиц).

**Письменные обращения считаются разрешенными**, если поставленные в них вопросы рассмотрены, приняты необходимые меры и гражданам письменно даны ответы в установленные сроки.

В случае отказа гражданином от своего письменного обращения должностное лицо государственного органа, иной организации, рассматривающее такое обращение, принимает решение о прекращении по нему производства, за исключением случаев, когда в обращении содержатся сведения о нарушении прав, свобод и (или) законных интересов граждан.

Обращения должны быть рассмотрены не позднее одного месяца со дня их регистрации в государственных органах, иных организациях, к компетенции которых относится решение вопросов, изложенных в обращениях, а обращения, не требующие дополнительного изучения и проверки, – не позднее пятнадцати дней, если иной срок не установлен законодательными актами Республики Беларусь. При необходимости проведения специальной проверки, запроса необходимой информации руководители государственных органов, иных организаций,

в которые поступили обращения, могут продлить указанный срок, но не более чем на один месяц с одновременным уведомлением об этом заинтересованных лиц.

Срок рассмотрения обращений при необходимости направления запросов в иностранные государства и (или) международные организации может быть продлен до шести месяцев руководителями государственных органов, иных организаций, в которые поступили обращения, с одновременным уведомлением об этом граждан.

Руководители государственных органов, иных организаций обязаны строить работу по рассмотрению обращений граждан в соответствии с требованиями, установленными Законом об обращениях граждан, и принимать в пределах своей компетенции необходимые меры для полного, объективного, всестороннего и своевременного их рассмотрения. Должностные лица государственных органов, иных организаций при рассмотрении обращений граждан обязаны также принимать законные и обоснованные решения; письменно информировать граждан о решениях, принятых по результатам рассмотрения письменных обращений, аргументировать их принятие; разъяснять порядок обжалования решений, принятых по обращениям; обеспечивать контроль за исполнением таких решений; принимать в пределах своей компетенции меры по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов граждан; решать в установленном порядке вопросы о привлечении к ответственности лиц, по вине которых допущены нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан.

**Ответственность за организацию работы с обращениями граждан** несут руководители государственных органов, иных организаций. Декрет Президента Республики

Беларусь от 26 июля 1999 года №29 «О дополнительных мерах по совершенствованию трудовых отношений, укреплению трудовой и исполнительской дисциплины» установил, что неоднократное (два и более раза в течение 6 месяцев) нарушение установленного законодательством порядка рассмотрения обращений граждан, а также неправомерный отказ в рассмотрении относящихся к компетенции соответствующего государственного органа обращений граждан является нарушением трудовых обязанностей, одним из дополнительных оснований досрочного расторжения контракта по инициативе нанимателя.

Обязанность государственных служащих в пределах своих должностных полномочий своевременно и объективно рассматривать обращения граждан и разрешать их в порядке, установленном законодательством, статьей 21 Закона о государственной службе в Республике Беларусь отнесена к числу основных обязанностей.

Вместе с тем, обязанность по рассмотрению обращений граждан не всегда содержится в нормативных актах, регулирующих деятельность государственных органов исполнительной власти. Например, если некоторые положения о министерствах и комитетах закрепляют в той или иной форме обязанность по рассмотрению обращений граждан (Положение о Министерстве финансов, Положение о Министерстве жилищно-коммунального хозяйства, Положение о Комитете по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров), то в других положениях она отсутствует (Положение о Министерстве образования, Положение о Министерстве информации, Положение о Министерстве связи, Положение о Комитете по архивам и делопроизводству при Совете Министров). Более точно, на наш взгляд,

эта обязанность закреплена в Положении о Министерстве труда и социальной защиты.

Регламенты областных исполкомов также регулируют порядок рассмотрения обращений граждан (например, регламент Брестского областного исполнительного комитета, утвержденный его решением от 18 января 2005 года).

В государственных органах организуется **личный прием граждан**. Руководители государственных органов и уполномоченные ими должностные лица обязаны проводить личный прием граждан не реже одного раза в месяц в установленные дни и часы. Должностные лица государственных органов, иных организаций не вправе отказать гражданам в личном приеме при их обращении по вопросам, относящимся к компетенции данных должностных лиц.

Организация личного приема граждан конкретизируется государственными органами в нормативных правовых актах, например, Положение о порядке приема граждан в Совете Министров Республики Беларусь 2001 года, Положение

о порядке приема граждан в Могилевском областном исполнительном комитете 2002 года.

Однако на практике в некоторых актах **право граждан на непосредственное обращение к руководителям** ограничивается, что вызывает недовольство и обращение граждан в Конституционный Суд, которым по данному вопросу в 2004 году приняты соответствующие решения.

Несмотря на достаточно полное правовое регулирование права граждан на обращение в государственные органы, добросовестность, эффективность их рассмотрения местными органами власти оставляет желать лучшего. Эта работа не может быть признана удовлетворительной, что подтверждают повторные обращения граждан. Глава государства во время подписания Решения республиканского референдума 17 октября 2004 года отметил, что 60 процентов вопросов, поднимаемых населением в обращениях в Администрацию Президента, могут и должны решаться органами власти на местах.

Особый правовой режим должна иметь такая разновидность обращений как жалобы, которые подаются в административном порядке и преследуют цель защиты и восстановления прав, свобод и законных интересов граждан. С другой стороны, административные жалобы являются сигналом о существующих недостатках в государственных органах и иных организациях, одним из проявлений их критики «снизу». Это означает, что право граждан на жалобу должно обеспечиваться дополнительными организационными и правовыми гарантиями.

На практике наблюдается масса повторных жалоб, которые зачастую являются необоснованными или не содержащими каких-либо новых доводов или вновь открывшихся обстоятельств. Написание таких жалоб порой становится одним из любимых занятий для некоторых граждан, отвлекающих от основной деятельности служащих государственных органов. В этой связи считаем целесообразным в отношении повторных жалоб граждан установить государственную пошлину в минимальных размерах. ■

## SUMMARY

In the article the author analyses the constitutional right to apply to the state structures. It is noted that presence of such appeals is one of the most important forms of the interaction between the government and citizens; it is the realisation of the legal right of the citizens to participate in the administrative department of the government and society.