

ПРАВО ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*Д.Г. НИЛОВ, заместитель декана факультета экономики и управления
Белорусского торгово-экономического университета потребительской кооперации ©*

В статье раскрываются проблемы, связанные с историей развития и современным состоянием правового регулирования права граждан на обращение в государственные органы. В частности, рассматривается история становления указанного права в Республике Беларусь, начиная с нормативных актов XV века и до нашего времени. При этом предлагается выделить три исторических этапа формирования права граждан на обращения: досоветский, советский и постсоветский (современный). Предлагается также уточнить понятие и виды обращений граждан, закрепленных в Законе Республике Беларусь от 6 июня 1996 года «Об обращениях граждан». Так, рекомендуется закрепить в Законе такие виды обращений как «замечание» и «ходатайство». Под замечанием предлагается понимать сообщение о нарушении законодательства или об иных недостатках в работе государственных органов, организаций (должностных лиц). Под ходатайством – письменная просьба лица о признании за ним определенного статуса, прав и свобод, в случаях прямо указанных в законодательстве Республики Беларусь.

В качестве одной из гарантий защиты прав и свобод граждан и участия их в решении государственных дел Конституция Республики Беларусь (с изменениями и дополнениями, принятыми на Республиканском референдуме от 24 ноября 1996 г., в редакции Решения Республиканского референдума от 17 октября 2004 г. №1) (далее – Конституция) называет институт права граждан на обращение в государственные органы. Согласно статье 40 Конституции каждый гражданин имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы.

Становление института обращения граждан в государственные органы имеет в Республике Беларусь многовековую историю. Условно можно выделить три этапа:

досоветский (с первых упоминаний права граждан на обращение в нормативных актах до Октябрьской революции 1917 г.);

советский (период с момента победы Октябрьской революции до распада СССР);

постсоветский (современный) этап начинается с момента распада СССР по настоящее время.

Наиболее раннее упоминание о праве граждан на обращение в государственные органы закреплено в Судебнике Казимира 1468 года. Так, статья 21 Судебника дает право жаловаться самому великому князю, если кому-то «сталася кривда» в результате «порубов» или «наездов» [1, с.109].

Дальнейшее развитие право граждан на обращение получило в общеземском привилее великого князя Жигимонта Казимировича 1506 года, в статье 8 которого закреплялось право всех

подданных направлять свои «законные петиции» великому князю [1, с.52–53]. В качестве одного из оснований их принятия в привилеях Бельском 1564 года и Виленском 1565 года указывались «челобитные» [2, с.47].

Важную роль в закреплении права граждан на обращение сыграли статуты ВКЛ. Например, в статье 1 раздела 6 «О судьях» Статута ВКЛ 1529 года говорится, что воеводы и старосты, маршалки и державцы должны «судить наших подданных» по законам, «которые мы дали всем подданным нашего Великого княжества». Если же какой-либо из тяжущихся сторон показалось бы, что ее судили не по этим законам, то она имела право жаловаться на такого «врадника» самому великому князю или панам радным [3, с.165].

В Статуте ВКЛ 1566 года также закрепляется право жалобы. Однако если ранее жалобы носили административный характер, то теперь они могли рассматриваться как в административном, так и в судебном порядке. Связано это с тем, что Статут ВКЛ 1566 года наметил первые шаги по отграничению судебной власти от исполнительной. В соответствии со Статутом ВКЛ 1566 года образовывались независимые от администрации поветовые земские суды (ст. 1 разд. 4) и специальные земельные подкаморские суды [2, с.26].

Статут ВКЛ 1588 года развил и уточнил положения Статута 1566 года относительно права на обращение. В документе 19 раз употребляются термины «жалобщик» и «жалоба» (ст. 2 и 26 разд. I; ст. 18, 20, 25, 29, 41, 44, 72, 100 разд. IV и др.) [4].

* Статья поступила в редакцию 11 января 2007 года.

Рассматривая Статуты ВКЛ 1529, 1566 и 1588 годов, следует отметить, что термин «жалоба» используется в них как многозначное понятие. Под «жалобой» понималось обращение в суд или в иной государственный орган лица с заявлением, иском, жалобой по причине причинения вреда, совершения преступления, а также подачи апелляции на решение нижестоящего суда [4, с.563].

Таким образом, можно сделать вывод, что право граждан (прежде всего шляхты) на обращение нашло широкое правовое закрепление в Статутах ВКЛ. Хотя системного регулирования это право ни в одном из них не получило.

После вхождения белорусских земель в состав Российской империи на них распространилось российское законодательство, в том числе и об обращениях граждан.

Манифестом от 1 января 1810 года Александр I учредил Государственный совет, в состав которого входила комиссия прошений, которая рассматривала три вида обращений: жалобы, прошения наград и милостей, проекты. Указом от 21 марта 1890 года Комиссия по принятию прошений была преобразована в Канцелярию Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее Имя приносимых.

До 1905 года прошения подавались строго по сословному признаку. В соответствии с Указом императора Николая II от 18 февраля 1905 года право подачи прошений было предоставлено всем гражданам России [5, с.85–87]. Вместе с тем, в отличие от других политических прав и свобод подданных Российской империи, право на обращение еще не стало их конституционным правом, поскольку в тексте Основных государственных законов, утвержденных императором 22 апреля 1906 года оно не было закреплено [5, с.88].

После Октябрьской революции все ранее действовавшие правила по работе с прошениями были отменены. Поэтому дореволюционное законодательство имеет для современного законодателя в основном историко-познавательное значение.

С первых лет деятельности СССР уделяло пристальное внимание закреплению и реализации права граждан на обращение в государственные органы. Учитывая, что советский этап становления права граждан на обращение в государственные органы достаточно полно освещен в правовой литературе, остановимся лишь на наиболее значимых нормативных актах этого периода. К ним относятся: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», в котором впервые закрепились виды обращений граждан и порядок работы с ними; Конституция СССР 1977 года, впервые закрепившая на конституционном уровне право граждан на обращение (ст. 49 и 58).

Значение советского этапа в формировании права граждан на обращение в государственные органы заключается в том, что законодательство СССР явилось фундаментом для современного периода становления данного права.

В настоящее время право граждан на обращение в государственные органы в Республике Беларусь закреплено конституционно и является важным средством осуществления и охраны прав личности и участия граждан в управлении делами государства и общества. Порядок рассмотрения обращений граждан регулируется широким кругом нормативных актов, основным из которых является Закон от 6 июня 1996 года «Об обращениях граждан» (в ред. от 1 ноября 2004 г.) (далее – Закон).

Как отмечается в научной литературе, термин «обращение» носит обобщающий, собирательный характер. Обращения содержат различную информацию, не совпадают по общественной и юридической направленности, и влекут разные правовые последствия [6, с.49].

Собирательный характер термина «обращение» воспринял и белорусский законодатель. Так, согласно статье 1 Закона обращением является индивидуальное или коллективное предложение, заявление, жалоба гражданина (граждан) в государственный орган, иную организацию (должностному лицу), изложенные в устной или письменной форме. Предложено в Законе определение вполне приемлемо, но не полностью раскрывает сущность понятия «обращение». Ведь обращения граждан являются, во-первых, способом приобретения, реализации и защиты прав и законных интересов граждан; во-вторых, формой участия граждан в управлении делами государства и общества. Интересным в этом плане является определение, данное Л.В. Ивановой, согласно которому обращение – форма взаимодействия гражданина (группы граждан), индивидуального предпринимателя, юридического лица с должностным лицом органа исполнительной власти, направленная на приобретение, реализацию или восстановление прав, свобод и законных интересов, а также на совершенствование государственного управления [7, с.38].

Однако и это определение нуждается в уточнении относительно круга субъектов, имеющих право подавать обращения, и круга адресатов, которым могут направляться обращения.

Законодательные акты Республики Беларусь признают право на обращение лишь за гражданами. Однако ряд ученых и практиков Беларуси и России (например, Л.В. Иванова) считают, что кроме граждан подавать обращения вправе индивидуальные предприниматели и юридические лица [7, с.69]. На наш взгляд, эта позиция вполне обоснованна. Так, в статье 40 Конституции закреплено, что право направлять свои обращения предоставлено каждому вне зависимости от наличия или отсутствия каких-либо признаков, в том числе

и статуса индивидуального предпринимателя. В соответствии со статьей 22 Конституции все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов. Таким образом, если правом обращаться в государственные и иные организации наделены индивидуальные предприниматели, то, исходя из принципа равенства, такое же право должно быть признано и за юридическими лицами.

Актуальным является также вопрос о возможности подачи обращений в интересах третьих лиц. Так, одни ученые, в частности Л.И. Ратнер, признают такую возможность [8, с.58–59]. Другие (П.И. Кононов), исходя из принципа уважения и недопустимости вторжения в личные права и свободы личности, отрицают. Третьи (например, Л.И. Иванова) считают, что такие обращения возможны, но только в случаях, прямо установленных в законодательстве [7, с.23–24].

Как же решен этот вопрос в действующем законодательстве? Согласно статье 4 Закона граждане вправе обращаться в государственные органы и иные организации лично или через своего представителя. В силу статьи 7 Закона одним из оснований оставления обращения без рассмотрения является неприложение к письменному обращению документов, подтверждающих полномочия лиц, которые обращаются от имени других граждан. Следовательно, наш законодатель закрепляет второй подход. Представляется, что в некоторых случаях подавать обращения в интересах третьих лиц не только возможно, но и необходимо. Так, в главе 11 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь 1999 года прямо закреплено право государственных органов, юридических лиц и граждан от собственного имени защищать права других лиц, но только в случаях, указанных в законодательстве. Аналогичный подход целесообразно закрепить и в Законе. Это, с одной стороны, позволит усилить защиту прав граждан, а, с другой, – избежать возможных злоупотреблений.

Дискуссионным в науке является также вопрос о круге адресатов, которым могут направляться обращения. Л.И. Иванова называет в качестве таковых только органы исполнительной власти [7, с.38]. Статья 40 Конституции закрепляет возможность обращаться во все государственные органы, а в статье 1 Закона в качестве возможных адресатов называются также «иные организации (должностные лица)». М.А. Миронов [5, с.89] полагает, что обращения могут направляться лишь в те органы, которые прямо указаны в Конституции. А.Г. Тиковенко [9, с.72–73] допускает возможность расширения круга адресатов обращений в Законе. Более обоснованной представляется вторая позиция. Ведь никаких запретов относительно расширения в законодательстве закрепленных в Основном Законе прав действующее законодательство не содержит.

Таким образом, под обращением граждан следует понимать форму взаимодействия гражданина

(граждан), индивидуального предпринимателя, юридического лица с государственными органами или иными организациями (должностными лицами), направленную на приобретение, реализацию или восстановление и защиту своих прав, свобод и законных интересов, а в случаях, указанных в законодательстве, прав, свобод и законных интересов иных лиц а также на совершенствование государственного управления.

Актуальным является также вопрос о видах обращений. В статье 1 Закона закрепляются такие виды обращений, как «предложение», «заявление» и «жалоба».

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 (бездействием) должностных лиц государственных органов, иных организаций или граждан [5].

В законодательстве, юридической науке и практике кроме указанных видов обращений употребляются, и такие, как «письмо», «замечание» и «ходатайство».

Термин «письмо» нередко встречался в законодательстве советского периода. Ряд отечественных ученых пытались вложить в него некий особый смысл. Так, Л.И. Ратнер под письмом понимал сообщение автора об известных ему фактах, не связанных с нарушением законности или прав граждан [8, с.55]. Представляется, что наиболее точно суть термина «письмо» раскрыл В.И. Ремнев, согласно которому «письмо» означает лишь написанный текст, посылаемый кому-либо, или технический способ пересылки текста, который может быть и предложением, и заявлением или жалобой, или частично первым, вторым и третьим [6, с.10].

Термин «замечание» введен Декретом Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 года №2 «О совершенствовании работы с населением», которым установлен порядок ведения в государственных органах и иных организациях книги замечаний и предложений. При этом легального определения этого термина ни Декрет, ни иное законодательство не содержит. Исходя из логического и систематического толкования норм Декрета и Закона, под термином «замечание» следует понимать сообщение о нарушении законодательства или об иных недостатках в работе государственных органов, иных организаций (должностных лиц).

Известен белорусскому законодательству и термин «ходатайство», который используется более чем в 100 нормативно-правовых актах, например, в Законе Республики Беларусь от 22 февраля 1995 года «О беженцах».

Согласно толковому словарю русского языка «ходатайство» – это обращение с просьбой, с представлением о чем-нибудь, с целью хлопотать что-нибудь [10, с.1124].

В статье 3 Закона Украины от 2 октября 1996 года «Об обращениях граждан» термины «заявление» и «ходатайство» раскрываются в одном определении, что предполагает их равнозначность. В то же время для термина «ходатайство» содержится собственная дефиниция. Так, ходатайство раскрывается как письменное обращение с просьбой о признании за лицом соответствующего статуса, прав или свобод и т.п. Это свидетельствует о некоторой самостоятельности термина «ходатайство».

Сравнивая предложенные определения, можно заметить, что по сути своей ходатайство является разновидностью заявления, поскольку обращающийся, добиваясь признания за ним соответствующего статуса, льгот и т.п., также реализует свои права и законные интересы.

Однако, учитывая, что законодатель достаточно широко использует термин «ходатайство», то полагаем необходимым закрепить его в Законе. В качестве возможной дефиниции предлагаем следующую: ходатайство – письменная просьба лица о признании за ним определенного статуса, прав и свобод в случаях, прямо указанных в законодательстве Республики Беларусь.

Полагаем, что в целях дальнейшего совершенствования действующего законодательства по обращениям граждан представляется целесообразным внести в Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 года «Об обращениях граждан» предложенные ранее изменения и дополнения.

ЛИТЕРАТУРА

1. Вішнеўскі, А.Ф. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі ў дакументах і матэрыялах (са старажытных часоў да нашых дзён): Вучэб. дапаможнік / А.Ф. Вішнеўскі, Я.А. Юхо; пад агул. рэд. праф. А.Ф. Вішнеўскага. 2-е выд., дап. Мінск: Акадэмія МУС Рэспублікі Беларусь, 2003. 320 с.
2. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 г. / Т.І. Доўнар, У.М. Сатолін, Я.А. Юхо; рэдкалегія Т.І. Доўнар і інш. Мінск: Тэсей, 2003. 352 с.
3. Статут Великого княжества Литовского 1529 г. / Под ред. академика АН Литовской ССР К.И. Яблонского. Мн.: 1960. 254 с.
4. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588 г.: Тэксты. Давед. Камент. / І.П. Шамякін і інш. Мінск: БелСЭ, 1989. 573 с.
5. Миронов, М.А. Обращения граждан, как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации: дис. на соиск. уч. степ. доктор. юрид. наук / М.И. Миронов. Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2002. 281 с.
6. Ремнев, В.И. Предложения, заявления и жалобы граждан / В.И. Ремнев. М.: Юридическая литература, 1972. 162 с.
7. Иванова, Л.В. Административное обжалование прав и свобод граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: дис. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук / Л.В. Иванова. М.: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2005. 217 с.
8. Ратнер, Л.И. Об усилении гарантий своевременного и правильного разрешения жалоб трудящихся / Л.И. Ратнер // Советское государство и право. 1959. №9. С. 52–61.
9. Тиковенко, А.Г. Совершенствование правовых основ права на обращение в государственные органы / А.Г. Тиковенко // Юстиция Беларуси. 2005. №5. С. 72–74.
10. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков; под ред. д-ра филол. наук Татьянченко Н.Ф. М.: Альма-Пресс, 2005. 1216 с.

SUMMARY

The article deals with the problems connected with the history of development and the present state of legal regulation of the rights of citizens to appeal to the government bodies. In particular, the history of formation of the specified right in the Republic of Belarus, from the statutory acts of the 15th century up to the present time, is examined. It is proposed to single out three historical stages of formation of the right of citizens for appeals: pre-Soviet, Soviet and post-Soviet (present). It is also proposed to verify the concept and the types of citizens' appeals, defined in the Law of the Republic of Belarus «On the Appeals of the Citizens» of June 6, 1996. For example, it is recommended to secure such appeals as «comment» and «intercession» in the Law. It is suggested to consider a comment to be a report on violation of the legislation or about other lacks in the activities of government bodies, other organizations (officials). The intercession is to be considered a written request of a person for giving him a definite status, rights and freedoms, in cases directly indicated in the legislation of the Republic of Belarus.