

ПЕТИЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Петруша А. А.

Право на обращение – универсальная правовая категория, получившая отражение в законодательстве большинства стран. Вместе с тем конкретные формы и процессуальный механизм реализации данного права существенно отличаются.

Учитывая происходящие в Беларуси процессы трансформации законодательства в сфере работы с населением, изучение существующих в зарубежных странах подходов и выбор оптимальной модели правового регулирования соответствующих отношений представляет несомненный интерес.

Значимость права на обращение на современном этапе обуславливает закрепление его в большинстве стран на самом высшем, конституционном уровне. Соответствующие положения включены в конституции Российской Федерации, Азербайджана, Казахстана, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана, Литвы, Латвии, Эстонии. Однако отсутствие подобных норм на конституционном уровне вовсе не означает непризнания права на обращение, поскольку данное право получает свое закрепление в ином законодательстве.

Для большинства изученных конституций характерно отнесение права на обращение к числу политических прав и свобод в связи с тем, что, реализуя предоставленное ему право, гражданин имеет возможность в определенной степени участвовать в решении государственных вопросов (влиять на принятие конкретных решений). Исключением здесь является Конституция Молдовы, где соответствующее право петиций отнесено к числу конституционных гарантий иных прав и свобод.

Обобщая конституционное регулирование, можно отметить, что для большинства проанализированных стран характерным является закрепление соответствующего права как права граждан на обращение в государственные органы, органы местного самоуправления.

Тем не менее есть и определенные особенности. В частности, статья 52 Конституции Молдовы наряду с правом граждан на петиции закрепляет на конституционном уровне и аналогичное право организаций.

В ряде случаев акцент делается на такой составляющей права на обращение, как право критики органов власти. Подробное регулирование этого вопроса содержится в статье 66 Конституции Азербайджана, согласно которой у граждан Азербайджанской Республики есть право на критику деятельности или работы государственных органов, их должностных лиц, политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, а также отдельных граждан. Преследование за критику запрещается. Оскорбления или клевета не могут считаться критикой [1, с. 2].

В нашей стране права на обращение (право петиций) в качестве одного из основополагающих прав человека и гражданина относится только к достаточно недавнему времени. На 3-й сессии (июнь 1948 г.) Комиссия по правам человека после изучения немногочисленных замечаний правительств завершила работу над проектом Декларации и представила его в ЭКОСОС, который направил его

для окончательной доработки и принятия в III Комитет Генеральной Ассамблеи ООН, проходившей в Париже с сентября по декабрь 1948 г. Из-за негативной позиции социалистических стран при поддержке некоторых латиноамериканских государств не было включено в текст Декларации «право человека на петицию к властям государства, гражданином которого он является или в котором он проживает, либо к Организации Объединенных Наций», содержащееся в проекте Комиссии по правам человека, по аналогии с европейским конституционным законодательством. Советский Союз, Мексика и ряд других стран считали, что право на петицию в ООН нарушает принцип национального суверенитета и противоречит уставному положению о невмешательстве во внутренние дела государств [2, с. 4].

Что касается более поздних периодов истории, то в СССР существовали специальные нормативные правовые акты: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.1968 № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 02.02.1988 № 8422-XI); Закон СССР от 26.06.1968 № 2830-VII «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», предусматривавшие, что обращения граждан в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями, жалобами – важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Являясь одной из форм участия трудящихся в управлении, обращения граждан способствуют усилению контроля народа за деятельностью государственных и общественных органов, борьбе с волокитой, бюрократизмом и другими недостатками в их работе [2, с. 4].

Однако эти акты регулировали лишь вопросы обращения граждан к государственным органам, теперь же в Республике Беларусь созданы реальные даже не предпосылки, а условия для обеспечения прав граждан не только на прямое обращение, но и обращение, опосредованное правом гражданина на осуществление предпринимательской деятельности, то есть обращение от имени юридического лица, коммерческой организации, обеспеченное обязанностью государственных органов рассмотреть такое обращение по существу и дать мотивированный, а при необходимости и письменный ответ в установленные законодательством сроки. В нашем государстве проводится целенаправленная политика по работе с обращениями граждан и юридических лиц, проявляющаяся как в ужесточении требований, которые предъявляются к указанной работе в целях повышения ее качества, эффективности и результативности, так и в оптимизации механизмов ее осуществления в повседневной практике государственных органов и должностных лиц. В последнее время упор сделан и на совершенствование законодательства об обращениях во всех его аспектах.

В соответствии со статьей 40 Конституции Республики Беларусь каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные орга-

ны; государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок; отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным [3, с. 4].

В настоящее время отношения, складывающиеся в сфере обращений граждан, регулируются нормами Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 года № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях). На недопущение проявлений волокиты, формализма, бюрократизма, внедрение новых форм работы с населением направлены положения Декрета Президента Республики Беларусь от 14.01.2005 № 2 «О совершенствовании работы с населением», Директивы Президента Республики Беларусь от 27.12.2006 № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата». Указ Президента Республики Беларусь от 15.10.2007 № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» (далее – Указ № 498) направлен на совершенствование порядка рассмотрения обращений, обжалования ответов на обращения [3, с. 4].

В новом Законе об обращениях, по мнению Конституционного Суда Республики Беларусь, развиваются положения Конституции Республики Беларусь путем расширения сферы применения права на обращение и предоставления права как гражданам, в том числе индивидуальным предпринимателям, так и юридическим лицам подавать обращения не только в государственные органы, но и в иные организации, а гражданам – также к индивидуальным предпринимателям [ст. 1, 3, 9 и др.].

Как предусмотрено в ст. 3 нового Закона, граждане Республики Беларусь имеют право на обращение в организации путем подачи письменных, электронных или устных обращений, а также к индивидуальным предпринимателям путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений.

Юридические лица Республики Беларусь, индивидуальные предприниматели имеют право на обращение в организации путем подачи письменных (за исключением замечаний и (или) предложений, вносимых в книгу замечаний и предложений), электронных или устных обращений.

Находящиеся на территории Республики Беларусь иностранные граждане и лица без гражданства, представительства иностранных организаций пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь и юридическими лицами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международными договорами Республики Беларусь.

Право на обращение реализуется заявителями добровольно. Осуществление заявителями их права на обращение не должно нарушать права, свободы и (или) законные интересы других лиц. При реализации права на обращение граждане и юридические лица вправе воспользоваться институтом представительства [3, с. 4].

В новом Законе об обращениях в самостоятельную главу выделены особенности рассмотрения отдельных видов обращений. Речь, в частности, идет об особенностях рассмотрения повторных, коллективных, анонимных, электронных обращений.

Гарантией реализации права каждого на обращение в государственные органы, иные организации, помимо предоставляемой возможности обжалования

ответов на обращения, решений об оставлении обращений без рассмотрения по существу и отказов в предоставлении книги замечаний и предложений (ст. 20 и 24 нового Закона) является также предусмотренная в ст. 28 указанного Закона обязанность организаций изучать, анализировать и систематизировать содержащиеся в обращениях вопросы, данные о количестве и характере обращений и принятых по ним решений, размещать на своих официальных сайтах в глобальной компьютерной сети Интернет ответы на наиболее часто поднимаемые в обращениях вопросы, проводить проверки соблюдения порядка рассмотрения обращений в этих организациях и принимать меры по устранению указанных в обращениях и выявленных нарушений [3, с. 4].

К настоящему времени у государственных органов и организаций имеется большой опыт применения законодательства об обращениях граждан и юридических лиц как в части рассмотрения обращений разъяснительного характера, так и обращений о решении жизненно важных вопросов населения, а также содержащих сведения о фактах нарушений законодательства. Традиционно, большой объем работы по рассмотрению обращений приходится на органы и организации подчиненные Министерству здравоохранения, Министерству жилищно-коммунального хозяйства, Министерству по налогам и сборам Республики Беларусь.

Согласно подпункту 1.1 пункта 1 Указа № 498 обращения, независимо от того, в какой государственный орган или иную организацию они поступили, первоначально подлежат рассмотрению по существу в соответствии с компетенцией:

- в местных исполнительных и распорядительных органах, подчиненных (подотчетных) им организациях, территориальных подразделениях (органах) и организациях, подчиненных (подотчетных) республиканским органам государственного управления и государственным организациям, подчиненным Правительству, другим государственным органам, иным организациям, осуществляющих свою деятельность и расположенных в пределах той административно-территориальной единицы, на территории которой возникли вопросы, изложенные в обращениях (далее – местные органы);

- в других государственных органах, иных организациях, если вопросы, изложенные в обращениях, относятся к исключительной компетенции этих органов или организаций.

Наряду с вопросами разъяснения законодательства, относимого к компетенции конкретного органа, в обращении могут содержаться вопросы, относящиеся к компетенции иных органов. В таких случаях обращения в соответствии с подпунктом 1.2 пункта 1 Указа № 498 в пятидневный срок направляются для рассмотрения в части, касающейся указанных вопросов, в органы, к компетенции которых они относятся.

Перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения, утвержден Указом № 498. Однако данный перечень не является исчерпывающим. Кроме органов, перечисленных в нем, органами, компетентными

рассматривать обращения граждан и юридических лиц по следующим вопросам, являются:

- ценообразования – комитеты экономики областных, Минского городского исполнительных комитетов;

- оплаты труда, оформления трудовых договоров, найма (увольнения) работников – управления (отделы) по труду, занятости и социальной защите местных исполнительных и распорядительных органов;

- таможенного регулирования и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, – таможенные органы;

- отчислений в инновационные фонды – органы, образующие такие фонды;

- лицензирования отдельных видов деятельности – лицензирующие органы;

- определения вида деятельности на основе Общегосударственного классификатора видов экономической деятельности – Национальный статистический комитет;

- защиты прав потребителей – управления (отделы) торговли и услуг местных исполнительных и распорядительных органов;

- невыплаты заработной платы – межрайонные инспекции труда Департамента государственной инспекции труда Министерства труда и социальной защиты;

- порядка ведения кассовых операций, порядка организации наличного денежного обращения – Главные управления Национального банка Республики Беларусь по областям и городу Минску.

Вместе с тем следует иметь в виду, что по ряду вопросов разъяснять действующее законодательство могут исключительно юридические консультации.

Таким образом, право на обращение (петиционное право), на наш взгляд, в Республике Беларусь сформировалось в качестве полноценной подотрасли конституционного права.

ЛИТЕРАТУРА

1. Саванович, Н.А. Работа с обращениями граждан и юридических лиц: пособие / Н.А. Саванович; документ подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Николаев, М.В. Обращения юридических лиц (коммерческих организаций) в органы государственного управления / М.В. Николаев; документ подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Подгруша, В.В. Обращения граждан: «правила игры» на законодательном поле упорядочены / В.В. Подгруша; документ подготовлен для справочной правовой системы «КонсультантПлюс».