

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемами определения правовой природы и дефиниций таких видов обращений, как замечание и отзыв. Замечания являются основным видом обращений, вносимых гражданами в книгу замечаний и предложений. Вместе с тем, правовая природа этого вида обращений не подвергалась должному научному анализу. Такой вид обращений, как отзывы (за исключением благодарностей), вообще не получили легального закрепления, несмотря на то что встречается в деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

The article deals with issues related to the problems of determining the legal nature and the definitions of these types of applications as comments and feedback. Notes are the main type of calls to be made by citizens in a book of comments and suggestions. However, the legal nature of this type of treatment is not subjected to proper scientific analysis. This kind of applications as reviewed (except thanks) received no legal binding, despite the fact that occurs in the activities of legal entities and individual entrepreneurs.

Ключевые слова: обращения граждан; книга замечаний и предложений; замечание; отзыв.

Key words: treatment of citizens; the book of comments and suggestions; comments; feedback.

В настоящее время основу правового регулирования деятельности по рассмотрению и разрешению обращений граждан и юридических лиц в Республике Беларусь составляет Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З (в ред. Закона Республики Беларусь от 15 июля 2015 г.) «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – закон об обращениях). Согласно пункту 1 ст. 3 закона об обращениях 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. Следовательно, важнейшим каналом подачи обращений в организации и к индивидуальным предпринимателям для граждан является книга замечаний и предложений. Отзывы, как вид обращения, не получили должного легального закрепления, а, следовательно, и не подвергались серьезному научному исследованию. В связи с этим актуальной представляется проблема исследования правовой природы таких видов обращений, как замечания и отзывы.

Такой вид обращения, как замечание, был известен еще в советский период. В законодательство Республики Беларусь замечание как вид обращения было введено Декретом Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 г. № 2 «О совершенствовании работы с населением», закреплявшим обязанность ведения в организациях, у индивидуальных предпринимателей книги замечаний и предложений.

В Комплексном словаре русского языка под редакцией А. Н. Тихонова замечание трактуется как: «1. Краткое высказывание, суждение (критическое замечание). 2. Указание на недостатки (ошибки)» [1, с. 286]. Толковый словарь современного русского языка Д. Н. Ушакова дает следующее определение термина «замечание»: «1. Краткое суждение, высказанное устно или письменно по поводу чего-нибудь увиденного, услышанного, прочитанного (критическое замечание). 2. Выговор, наставление» [2, с. 245].

Итак, в русском языке под замечанием понимается краткое устное или письменное суждение по поводу чего-нибудь с целью указать (обратить внимание) на недостатки, ошибки и, в связи с этим, сделать выговор, наставление.

В соответствии со ст. 1 закона об обращениях замечание представляет собой заявление и жалобу. Сторонники такого собирательного подхода к определению замечания ссылаются на сложившуюся практику. Однако эта позиция представляется некорректной.

Во-первых, еще одним распространенным видом обращений, излагаемых на практике в книге замечаний и предложений, являются благодарности. Следуя логике сторонников указанного подхода, замечание должно включать в себя и благодарности.

Во-вторых, подобная позиция не только не позволяет раскрыть сущность замечания, но и создает необходимость изменения названия книги замечаний и предложений на «книга обращений», так как в нее, исходя из такого подхода, могут вноситься все известные виды обращений.

В-третьих, согласно ст. 11 закона об обращениях подача заявлений сроком не ограничена. Жалобы же могут быть поданы заявителями в течение трех лет со дня, когда они узнали или должны были узнать о нарушении их прав, свобод и (или) законных интересов. В связи с этим возникает вопрос, о том как в этом случае поступать с замечаниями, которые одновременно являются и заявлением, и жалобой.

В литературных источниках высказывалось мнение, что замечания являются составной частью таких видов обращений, как предложения и жалобы. В связи с этим следует определить место замечания среди других видов обращений (предложений, жалоб и заявлений).

По справедливому утверждению В. В. Малькова, целью замечания является фиксирование недостатков без конкретных указаний путей и средств их устранения. Цель же предложения – не просто зафиксировать недостатки, а дать рекомендации, направленные на улучшение и совершенствование работы [3, с. 10]. Отметим, что в ст. 3 Закона Украины от 2 августа 1996 г. № 393/96-ВР «Про звернення громадян» термин «замечание» рассматривается как синоним термина «предложение». Как справедливо полагает В. П. Тарануха, эти термины следует разграничивать. Замечание он определяет как указание на ошибку в поведении должностного лица, а также мнение по поводу несовершенства правового регулирования общественных отношений или организационной деятельности [4, с. 14–15]. Однако это определение не полно отражает содержание замечания. Анализ ст. 24 закона об обращениях позволяет сделать вывод о том, что замечание – это не просто «указание на ошибку» или «мнение о несовершенстве», но и требование об их устранении.

О необходимости разграничения замечания и жалобы свидетельствует анализ Декларации «О праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы», утвержденной резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеей ООН от 9 декабря 1998 г., который показывает, что право подавать замечания закреплено в ст. 8, а право на подачу жалоб – в ст. 9 указанной декларации. Кроме того, эти виды обращений различны по своему содержанию и цели. Так, если в жалобе содержится требование о восстановлении нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, то в замечании – сообщение об имеющихся в деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей недостатках (касающихся деятельности организации, индивидуального предпринимателя, качестве производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг), напрямую не затрагивающих права, свободы и (или) законные интересы заявителя. Кроме того, цель жалобы – защита и восстановление нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя. Цель замечания – указать организации, индивидуальному предпринимателю на имеющиеся в их деятельности недостатки для их последующего устранения.

В отличие от заявления, в котором содержится просьба о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителей, содержанием замечания является сообщение о конкретных недостатках, в том числе и фактах нарушения законодательства. Вместе с тем, заявление согласно ст. 1 закона об обращениях может содержать сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе организаций, индивидуальных предпринимателей. Но такого рода заявления являются замечаниями. О некорректности широкого определения заявления было указано ранее.

О самостоятельности замечания как вида обращения свидетельствует также анализ правоприменительной практики и законодательства Республики Беларусь. Так, на практике замечания излагаются не только в книге замечаний и предложений, но и иным способом (например, в средствах массовой информации, при выступлении информационно-пропагандистских групп и т. п.). Возможность подачи письменных замечаний помимо книги замечаний и предложений закреплена и в законодательстве (например, в положении «О порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», утвержденном постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 1 июня 2011 г. № 687).

Следовательно, по своей правовой природе замечание представляет собой юридический акт – критическое сообщение, содержащее требование к организации, индивидуальному предпринимателю об устранении имеющихся в их деятельности недостатков, которые непосредственно не затрагивают права, свободы и (или) законные интересы заявителя.

Изложенное свидетельствует о том, что замечание следует признать самостоятельным видом обращения и закрепить его правовой статус в законодательстве, так как по своему содержанию, цели

и правовой природе оно отличается от иных видов обращений, закрепленных в ст. 1 закона об обращениях.

Таким образом, на основании проведенного анализа действующего законодательства, международно-правовых документов и научных разработок выработано следующее определение замечания: замечание – это критическое сообщение, сделанное с целью обратить внимание организации, индивидуального предпринимателя на имеющиеся в их деятельности недостатки (касающиеся, в том числе, качества производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг), содержащее требование об их устранении, если эти недостатки непосредственно не ущемляют права, свободы и (или) законные интересы заявителя.

В научной литературе и законодательстве некоторых стран выделяется также такой вид обращений, как отзывы, которые определяются как обращения, выражающие отношение граждан к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к иным явлениям и событиям государственной и общественной значимости [5, с. 19].

На основании анализа зарубежного законодательства и научных трудов представляется возможным определить содержание, цель и правовую природу отзывов.

Содержание отзыва составляет мнение (позиция) заявителя по поводу событий государственной и общественной жизни, которое он желает выразить в рамках реализации предоставленных ему статьями 33 и 37 Конституции Республики Беларусь свободы мнений и права на участие в управлении государственными делами. Следовательно, отзывы могут быть адресованы только организациям, так как индивидуальные предприниматели в силу ст. 3 закона об обращениях обязаны рассматривать только замечания и предложения, изложенные в книге замечаний и предложений. Цель отзыва – уведомить организацию о позиции заявителя по тому или иному вопросу государственной и общественной жизни, входящему в круг ее компетенции. Следовательно, по своей правовой природе отзыв – это юридический акт, т. е. правомерное действие, направленное на доведение до сведения организации мнения заявителя по поводу значимых событий государственной и общественной жизни, в процессе реализации своей свободы мнений и права на участие в управлении государственными делами.

Такое понимание содержания, цели и правовой природы отзыва определяет его специфику по сравнению с иными видами обращений. Она заключается в том, что подача отзыва не порождает для сторон иных правовых последствий кроме учета этого мнения (в частности, не требуется проводить разбирательство, давать ответ и т. д.). Так как уже сама подача отзыва является формой реализации свободы мнений и права на участие в управлении делами государства.

Следует отметить, что законодатель косвенно закрепляет отзывы в пункте 3 ст. 14 закона об обращениях, в частности, такую их разновидность, как благодарности. Однако такой подход представляется узким. Он не создает должных гарантий реализации свободы мнений и права участия граждан в управлении делами государства и общества, так как в этом случае иные отзывы остаются вне поля правового регулирования. В связи с этим представляется необходимым дополнить пункт 3 ст. 14 закона об обращениях после слова «благодарности» словами «или иные отзывы».

Таким образом, проведенное исследование свидетельствует о том, что отзывы, будучи одной из форм непосредственной демократии, а также важным каналом обратной связи организаций с заявителями, являются самостоятельным видом обращений, правовой статус которых должен быть закреплен в законе. В качестве возможного предлагается следующая дефиниция этого института: отзыв – мнение заявителя, адресованное государственному органу, иной организации с целью принятия к сведению позиции автора по вопросам государственной и общественной жизни, относящимся к их компетенции.

Список использованной литературы

1. **Комплексный** словарь русского языка / А. Н. Тихонов [и др.] ; под ред. д-ра филол. наук А. Н. Тихонова. – М. : Рус. яз., 2001. – 1229 с.
2. **Ушаков, Д. Н.** Толковый словарь современного русского языка / Д. Н. Ушаков ; под ред. д-ра филол. наук Н. Ф. Татьянченко. – М. : Альма-Пресс, 2005. – 1216 с.
3. **Мальков, В. В.** Советское законодательство о жалобах и заявлениях / В. В. Мальков. – М. : Изд-во МГУ, 1967. – 108 с.
4. **Тарануха, В. П.** Звернення громадян як засіб забезпечення законності в діяльності місцевих органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 [Електронний ресурс] / В. П. Тарануха ; Держ. податк. адмін. України, Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2003. – 20 с.

5. **Давыдова, Э.** Ведение делопроизводства по обращениям граждан (комментарий к постановлению Совета Министров Республики Беларусь от 26 мая 2005 г. № 544) / Э. Давыдова // Архівы і справаводства. – 2005. – № 5. – С. 18–30.