

## К ВОПРОСУ О ВИДАХ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В статье анализируются проблемы, связанные с вопросами классификации обращений граждан и юридических лиц. Обращения отличаются по своей правовой природе. В связи с этим проведение научно обоснованной классификации обращений граждан и юридических лиц позволит не только более полно исследовать правовую природу отдельных видов обращений, но и выработать предложения по совершенствованию действующего законодательства. Традиционным является выделение трех видов обращений (заявлений, предложений и жалоб). На основании проведенного исследования автором предлагается расширить их перечень, признав самостоятельными видами обращений замечания и отзывы.

The article analyzes the problems associated with the classification of citizens and legal persons. Treatment differ in their legal nature. In connection with this conduct scientifically based classification of citizens and legal entities will not only more fully explore the legal nature of certain types of requests, but also to develop proposals for improving the existing legislation. It is traditional allocation of three types of applications (applications, proposals and complaints). Based on this study, proposed to expand their list, recognizing distinct species requests comments and feedback.

*Ключевые слова:* обращения граждан и юридических лиц; заявления; предложения; жалобы; замечания и отзывы.

*Key words:* treatment of citizens and legal persons; statements; offers; complaints; comments and reviews.

Обращения граждан и юридических лиц весьма многообразны. В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях) выделяются три вида обращений в зависимости от их содержания (заявление, предложение и жалоба) [1].

Согласно ст. 1 Закона об обращениях заявление – это ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением, а также сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе организаций, индивидуальных предпринимателей.

Включать в содержание заявления «сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе организаций, индивидуальных предпринимателей» представляется необоснованным по следующим основаниям:

- Во-первых, в этом случае стирается грань между заявлением и замечанием, определение которого будет рассмотрено позже.

- Во-вторых, ст. 166 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь от 16 июля 1999 г. № 295-З и ст. 9.1. Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 декабря 2007 г. № 194-З в качестве одного из поводов к возбуждению уголовного дела либо к началу административного процесса называют заявления физического лица. Следовательно, заявления могут содержать сообщения о нарушениях актов законодательства. Согласно ст. 2 Закона об обращениях его действие не распространяется на обращения, подлежащие рассмотрению в соответствии с ... уголовно-процессуальным законодательством, определяющим порядок административного процесса, ..., а также иные обращения, в отношении которых законодательными актами установлен иной порядок их подачи и рассмотрения.

Если заявление содержит сообщение о нарушении актов законодательства, то оно не будет являться обращением в понимании Закона об обращениях.

Кроме того, некорректно определять термин «заявление» через термин «ходатайство», так как последний достаточно широко используется в законодательстве в качестве самостоятельного вида обращения. В связи с этим более приемлемым представляется термин «просьба», который закреплен, в частности, в Федеральном Законе Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Законе Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», а также традиционно употребляется в содержании заявлений на практике [2–3].

Таким образом, представляется возможным сформулировать следующее уточненное определение заявления: заявление – просьба заявителя, адресованная государственным органам, иным организациям (должностным лицам) (далее – организации), индивидуальным

предпринимателям о содействии в реализации его прав, свобод и (или) законных интересов, не связанных с их нарушением.

Согласно ст. 1 Закона об обращениях жалоба – это требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе и индивидуальных предпринимателей.

Предложенное определение жалобы не в полной мере отражает его содержание.

Во-первых, содержание жалобы, закрепленное в ст. 1 Закона об обращениях, как требование только «о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов...», представляется узким. Термин «восстановление» применим к случаям, когда нарушение уже имело место. Жалобы могут подаваться и для защиты, т. е. для недопущения нарушения, прав, свобод и (или) законных интересов заявителей.

Во-вторых, по справедливому мнению ряда ученых, обязательным элементом содержания жалобы, помимо требования о защите и восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов, является также требование о привлечении виновных к ответственности. Такая позиция в целом поддержана законодателем. Согласно ст. 9 Закона об обращениях организации индивидуальные предприниматели при рассмотрении обращений обязаны, помимо прочего, решать в установленном порядке вопросы о привлечении к ответственности лиц, по вине которых допущены нарушения прав, свобод и (или) законных интересов заявителей. Вместе с тем, по справедливому утверждению ряда ученых, непосредственное включение в легальное определение жалобы указание на то, что жалоба является также и требованием о привлечении виновных к ответственности, создаст дополнительные гарантии защиты и восстановления прав, свобод и (или) законных интересов заявителей [4, с. 23–25].

В-третьих, следует учитывать, что, подавая жалобу, заявитель лишь предполагает, что произошло нарушение его прав, свобод и (или) законных интересов, а так это или нет, будет установлено в ходе рассмотрения жалобы.

Таким образом, предлагается следующая дефиниция жалобы: жалоба – это требование о защите и восстановлении нарушенных, по мнению заявителя, своих прав, свобод и (или) законных интересов, а также о привлечении виновных к ответственности. Предложенная дефиниция точнее отражает содержание жалобы, а также создает более полные гарантии защиты и восстановления прав, свобод и (или) законных интересов заявителя.

Требует уточнения и термин «замечание», который в ст. 1 Закона об обращениях раскрывается как «заявление и жалоба». Сторонники такого собирательного подхода к определению замечания ссылаются на сложившуюся практику [5]. Однако эта позиция представляется некорректной.

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

Во-вторых, подобная позиция не только не позволяет раскрыть сути замечания, но и создает необходимость изменения названия книги замечаний и предложений на «книгу обращений», так как в нее могут вноситься все легально закрепленные 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, как в этом случае поступать с замечаниями, которые одновременно являются и заявлением и жалобой.

Замечание отличается от иных видов обращений (предложений, жалоб и заявлений).

В научной литературе справедливо отмечается, что целью замечания является фиксирование недостатков без конкретных указаний путей и средств их устранения [6, с. 10]. Цель же предложения – не просто зафиксировать недостатки, а дать рекомендации, направленные на улучшение и совершенствование работы. Анализ ст. 24 Закона об обращениях позволяет сделать вывод о том, что замечание содержит в себе не только указание на имеющиеся нарушения актов законодательства, недостатки, но и требование об их устранении.

О необходимости разграничения замечания от жалобы свидетельствует анализ ст. 8 и 9 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 Организации Объединенных Наций 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 [7]. Кроме того, эти виды обращений различны по своему содержанию и цели. 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 нарушениях актов законодательства и недостатках в работе, 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 нарушения актов законодательства и недостатки в работе для того, чтобы они сами их устранили.

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 нарушениях актов законодательства, об имеющихся недостатках в работе организаций, индивидуальных предпринимателей. Вместе с тем, заявление согласно ст. 1 Закона об обращениях может содержать сообщение о нарушении актов законодательства, недостатках в работе организаций, индивидуальных предпринимателей. Такого рода заявления являются замечаниями. О некорректности широкого определения заявления было указано ранее.

Кроме того, замечание (как вид обращения, содержащего критическое сообщение об имеющихся недостатках и требование об их устранении) используется и в иных нормативных правовых актах (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) [8].

Изложенное свидетельствует о том, что замечание следует признать самостоятельным видом обращения и закрепить его правовой статус в Законе об обращениях, так как по своему содержанию, цели и правовой природе оно отличается от иных видов обращений, закрепленных в ст. 1 Закона об обращениях.

В качестве возможного предлагается следующее определение этого института: замечание – это критическое сообщение, сделанное с целью обратить внимание организации, индивидуального предпринимателя на имеющиеся в их деятельности нарушения актов законодательства и недостатки в работе, содержащее требование об их устранении, если эти нарушения актов законодательства и недостатки в работе непосредственно не ущемляют права, свободы и (или) законные интересы заявителя.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о необходимости закрепления отзывов в качестве самостоятельного вида обращения. В научной литературе и законодательстве некоторых стран (например, в ст. 1 Закона Республики Казахстан от 12 января 2007 г. № 221-III «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц») отзыв определяется как обращения, выражающие отношение граждан к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к иным явлениям и событиям государственной и общественной жизни [2].

Анализ зарубежного законодательства и научных трудов позволил установить, что отзывы имеют самостоятельное содержание, цель и правовую природу.

Содержание отзыва составляет мнение (позиция) заявителя по поводу событий государственной и общественной жизни, которое он желает выразить в рамках реализации предоставленных ему ст. 33 и 37 Конституции Республики Беларусь свободы мнений и права на участие в управлении государственными делами. Цель отзыва – уведомить государственный орган, иную организацию о позиции заявителя по тому или иному вопросу государственной и общественной жизни, касающемуся их деятельности. Следовательно, по своей правовой природе отзыв – это правомерное действие, направленное на доведение до сведения государственного органа, иной организации мнения заявителя по поводу значимых событий государственной и общественной жизни, в процессе реализации свободы мнений и права на участие в управлении государственными делами. Отзывы представляют собой одну из форм непосредственной демократии, важный канал обратной связи государственных органов с гражданами.

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.). подача отзыва является формой реализации свободы мнений и права на участие в управлении делами государства.

Следует отметить, что отечественный законодатель косвенно закрепил в пункте 3 ст. 14 Закона об обращениях такую разновидность отзывов, как благодарности. Однако такой подход представляется узким. Он не создает должных гарантий реализации свободы мнений и права на участие 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 заменить в пункте 4 ст. 14 Закона об обращениях термин «благодарность» на термин «отзыв».

Проведенное исследование свидетельствует о том, что отзывы следует признать самостоятельным видом обращений и закрепить их правовой статус в Законе об обращениях. 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 деятельности.

### Список использованной литературы

1. **Об обращениях** граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ТОП [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

2. **О порядке** рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федеральный Закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?868587>. – Дата доступа : 10.01.2017.

3. **О порядке** рассмотрения обращений физических и юридических лиц : Закон Респ. Казахстан от 12 янв. 2007 г. № 221-III // Ведомости Парламента Респ. Казахстан. – 2007. – № 2. – Ст. 17.

4. **Киясханов, И. Ш.** Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / И. Ш. Киясханов. – М., 1984. – 207 л.

5. **Саванович, Н. А.** Постатейный комментарий к Закону Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» / Н. А. Саванович // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

6. **Мальков, В. В.** Советское законодательство о жалобах и заявлениях / В. В. Мальков. – М. : МГУ, 1967. – 108 с.

7. **Декларация** о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы : утв. резолюцией 53/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 9 дек. 1998 г. / Права человека: междунар.-правовые док. и практика их применения: в 4 т. / сост. Е. В. Кузнецова. – Минск : Амалфея, 2009. – Т. 1. – С. 168–172.

8. **Положение** о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь от 1 июля 2011 г. № 687 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.