

КНИГА ЗАМЕЧАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЙ: ИСТОРИЯ ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В настоящей статье проведено исследование нормативного материала, а также научных взглядов по вопросам правовой природы и истории становления и развития книги замечаний и предложений. В настоящее время книга замечаний и предложений является эффективным правовым инструментом защиты прав и законных интересов граждан. Данный институт известен отечественному законодательству еще с советских времен. За время существования книги замечаний и предложений неоднократно менялись ее название, порядок ведения, а также перечень организаций, которые должны были ее вести.

This article examines the regulatory framework and scholarly views on the legal nature and history of the development of the book of comments and suggestions. Currently, the book of comments and suggestions is an effective legal tool for protecting the rights and legitimate interests of citizens. This institution has been known in Russian legislation since Soviet times. Over the course of its existence, the book of comments and suggestions has repeatedly changed its name, its maintenance procedures, and the list of organizations responsible for maintaining it.

Ключевые слова: книга замечаний и предложений; защита прав и свобод; заявитель; потребитель.

Key words: book of comments and suggestions; protection of rights and freedoms; applicant; consumer.

Впервые обязанность субъектов хозяйственной деятельности по ведению жалобных книг была закреплена в постановлении Народного комиссариата торговли Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР) «О введении жалобных книг в торговых предприятиях» от 24 декабря 1926 г. [1].

В указанном правовом акте было отмечено, что введение обязанности по ведению жалобной книги обусловлено целями усиления борьбы со злоупотреблениями, недочетами и нездоровыми явлениями в торговле, проведения в ней общественного контроля и втягивания в последний актива широких потребительских масс.

Кроме того, нормы постановления возлагали обязанность по ведению жалобных книг в пределах РСФСР на все торговые и торгово-промышленные предприятия, государственные, кооперативные, акционерные общества и все частные предприятия, а также на товарные биржи и комитеты рыночных торговцев [1].

Дальнейшее развитие правового регулирования ведения жалобной книги было связано с принятием приказа Народного комиссариата внутренней торговли Союза Советских Социалистических Республик (СССР) от 19 декабря 1937 г., которым утверждалась инструкция о правилах ведения книг жалоб и предложений во всех без исключения предприятиях розничной торговли и общественного питания страны. Книги вносились в инвентарные описи магазинов, ателье, столовых без права списания в расход. Каждая страница имела отрывной дубликат, заполняемый заявителем под копирку. Администрация торгового предприятия обязывалась направлять дубликат в вышестоящую инстанцию. Книги жалоб и предложений следовало хранить на видном, доступном покупателю месте [2].

Как отмечает российский исследователь Е. Д. Твердюкова, в дальнейшем эти положения в основном повторялись в утверждавшихся Министерством торговли СССР в 1956 и 1973 гг. инструкциях [2].

Со временем книга жалоб и предложений началась вестись не только в сфере торговли и общественного питания, но также и в других сферах обслуживания населения (жилищно-коммунальное хозяйство, бытовые услуги и т. д.).

Таким образом, советский этап становления и развития книги замечаний и предложений характеризовался следующими аспектами: во-первых, изначально единственной сферой, в которой применялась жалобная книга, выступала сфера торговли и общественного питания, в последующем она стала обязательным атрибутом правовой защиты прав потребителей и в других сферах; во-вторых, жалобная книга рассматривалась как правовой элемент системы общественного контроля, что соответствовало социалистическому устройству общества.

Новый подход к сущности и порядку ведения книги замечаний и предложений в отечественном законодательстве связан с принятием Декрета Президента Республики Беларусь «О со-

вершенствовании работы с населением» от 14 января 2005 г. № 2 (далее – Декрет № 2). В соответствии с пунктом 1 Декрета № 2 предусматривалось обязательное введение книги замечаний и предложений в государственных органах и иных организациях, у индивидуальных предпринимателей.

Согласно пункту 2 Декрета № 2, книга замечаний и предложений представляла собой документ единого образца, которая выдавалась и регистрировалась в налоговом органе по месту постановки организации, индивидуального предпринимателя на учет. Книга предназначалась для внесения замечаний и предложений граждан о деятельности данной организации или индивидуального предпринимателя, качестве производимых (реализуемых) ими товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг.

После принятия и вступления в силу Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 300-3 (далее – Закон № 300-3) Декрет № 2 утратил силу, а нормативное регулирование книги замечаний и предложений стало основываться на нормах ст. 24 указанного закона. Существенных изменений в порядке работы с книгой замечаний и предложений не произошло [3].

Широкое внедрение книги замечаний и предложений в различных организациях сделало ее эффективным механизмом воздействия на организации и индивидуальных предпринимателей в целях защиты нарушенных прав.

Во многих случаях, особенно в центральных органах власти, в книгу замечаний и предложений вносилось значительное количество различных записей, которые не имели никакого отношения к деятельности таких органов. Это требовало значительных временных затрат на ксерокопирование соответствующих записей, их перенаправление по компетенции, регулярную замену книг и др. В связи с этим стало очевидным, что со стороны отдельных граждан допускаются злоупотребления по использованию данного правового инструмента в деструктивных целях.

Данная проблема подтверждалась тенденциями развития законодательства иных государств. Например, в Российской Федерации с 1 января 2021 г. вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации № 2463, содержащее Правила продажи товаров по договору розничной купли-продажи, из которых исключено требование об обязанности продавца иметь книгу отзывов и предложений [4].

Однако для иных сфер (например, общественное питание, туристические услуги, аптечная торговля) данный инструмент сохраняет свое значение в силу его закрепления в иных нормативных правовых актах, регулирующих осуществление хозяйственной деятельности в отдельных сферах.

Изменились сами формы взаимодействия граждан и организаций: большую популярность получили такие платформы для коммуникации, как интернет-сайты организаций и предприятий, аккаунты в социальных сетях, специально выделенные номера телефонов поддержки или адреса электронной почты. Государственные органы и организации стали также применять специализированные информационные платформы, например портал «Мая Рэспубліка:115.бел» для решения проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства и пр.

Учитывая указанные тенденции, законодатель в 2022 г. внес корректировки в ст. 24 Закона № 300-3, согласно которым книга замечаний и предложений должна вестись только в организациях, у индивидуальных предпринимателей, реализующих товары, выполняющих работы, оказывающих услуги в сферах, определяемых Советом Министров Республики Беларусь. Перечень сфер реализации организациями, индивидуальными предпринимателями товаров, выполнения работ, оказания услуг, в которых ведется книга замечаний и предложений, содержится в приложении 1 к Положению о порядке выдачи, ведения и хранения книги замечаний и предложений, утвержденному постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 12 ноября 2025 г. № 635 [5].

Указанный перечень выглядит следующим образом:

- Торговля:
 - торговые объекты (за исключением передвижных средств разносной торговли);
 - торговые места.
- Общественное питание (объекты общественного питания (за исключением летних, сезонных кафе).
- Бытовое обслуживание (объекты бытового обслуживания и приемные пункты бытового обслуживания).

- Жилищно-коммунальное хозяйство:
 - организации, осуществляющие эксплуатацию жилищного фонда и (или) предоставляющие жилищно-коммунальные услуги, в том числе товарищества собственников и организации застройщиков (жилищные и жилищно-строительные кооперативы);
 - другие организации жилищно-коммунального хозяйства;
 - общежития.
- здравоохранение, санаторно-курортное лечение, оздоровление:
 - организации здравоохранения, иные организации, осуществляющие медицинскую и (или) фармацевтическую деятельность, а также обособленные подразделения (филиалы) указанных организаций;
 - индивидуальные предприниматели, осуществляющие медицинскую деятельность;
 - санаторно-курортные и оздоровительные организации.
- Заготовка продукции растениеводства, животноводства, дикорастущей и прочей продукции (приемозаготовительные пункты).
- Перевозка грузов, пассажиров, багажа:
 - железнодорожные, речные, автобусные вокзалы (автостанции), трамвайные и троллейбусные депо, аэропорты и расположенные в них кассовые залы, багажные отделения, камеры хранения ручной клади, комнаты отдыха транзитных пассажиров, комнаты матери и ребенка;
 - городские билетные кассы, кассы по продаже авиабилетов, билетные кассы станций (вокзалов) и остановочных пунктов, подразделения по обслуживанию грузоотправителей и грузополучателей, пассажирские поезда (с нумерованными местами);
 - диспетчерские пункты городского пассажирского транспорта.
- Транспортная деятельность:
 - оказание услуг по ремонту и техническому обслуживанию транспортных средств (за исключением транспортных средств железнодорожного транспорта);
 - диагностические станции и пункты технического контроля по проведению государственного технического осмотра транспортных средств.
- Придорожный сервис (мотели и иные объекты придорожного сервиса).
- Банковская, финансовая, страховая деятельность:
 - банки, их филиалы, структурные подразделения банков, их филиалов, за исключением обменных пунктов, а также удаленных рабочих мест;
 - места предоставления микрозаймов (заключения договоров микрозайма);
 - места осуществления лизинговой деятельности;
 - места оказания страховых услуг.
- Связь:
 - отделения и пункты почтовой связи;
 - сервисные центры и пункты операторов электросвязи, поставщиков услуг электросвязи;
 - дилерские пункты операторов сотовой подвижной электросвязи.
- Культура (театрально-зрелищные организации, культурно-просветительские учреждения, спортивно-культурные центры).
- Юстиция:
 - риэлтерские организации;
 - юридические лица, оказывающие юридические услуги.

Законодатель также сохранил требование о необходимости ведения книги замечаний и предложений в обособленных подразделениях указанных организаций, расположенных вне места ее нахождения, в местах реализации товаров, выполнения работ, оказания услуг организациями, индивидуальными предпринимателями.

Следовательно, отечественный законодатель вернулся к советскому опыту и ограничил обязанность ведения книги замечаний и предложений только в организациях, реализующих товары, выполняющих работы, оказывающих услуги в отдельных сферах деятельности.

С учетом анализа исторического опыта, действующего законодательства о книге замечаний и предложений, а также практики его применения полагаем более обоснованным закрепление нормативного регулирования книги замечаний и предложений не законодательством об обращении граждан, а законодательством о защите прав потребителей. Обусловлено это тем, что право на обращение – это, прежде всего, политическое право. В то же время книга замечаний и предложений нацелена на защиту экономических прав потребителей. Кроме того, анализ норм

Закона № 300-З свидетельствует о том, что заявитель должен себя идентифицировать (сообщить фамилию, имя, отчество (при его наличии), место жительства или пребывания, предъявить документ, удостоверяющий личность. В соответствии с пунктом 2 ст. 24 Закона № 300-З организация, индивидуальный предприниматель обязаны предъявлять книгу замечаний и предложений по первому требованию заявителя. При этом запрещается требовать от гражданина предъявления документов, удостоверяющих личность, или объяснения причин, вызвавших необходимость внесения замечания и (или) предложения.

Список использованной литературы

1. **Научно-практический** комментарий к Закону Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» // iLex : информ. правовая система (дата обращения: 10.02.2026).

2. **Твердюкова, Е. Д.** Жалобные книги советских предприятий торговли и общественного питания / Е. Д. Твердюкова // Российское историческое общество: федеральный историко-документальный просветительский портал. – URL: <https://historyrussia.org/tsekh-istorikov/monographic/zhalobnye-knigi-sovetskikh-predpriyatij-torgovli-i-obshchestvennogo-pitaniya-1920-kh-1980-kh-gg-kak-forma-apellyatsii-k-vlasti.html> (дата обращения: 15.02.2026).

3. **Об обращениях** граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З // iLex : информ. правовая система (дата обращения: 10.02.2026).

4. **Об утверждении** Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование потребителя о безвозмездном предоставлении ему товара, обладающего этими же основными потребительскими свойствами, на период ремонта или замены такого товара, перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих обмену, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 31 дек. 2020 г. № 2463 // КонсультантПлюс. Россия : справ. правовая система (дата обращения: 10.02.2026).

5. **О вопросах**, связанных с рассмотрением обращений граждан и юридических лиц : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 12 нояб. 2025 г. № 635 // ЭТАЛОН : информ.-поисковая система (дата обращения: 10.02.2026).