

УДК 342.736

**ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ  
В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СТРАН-УЧАСТНИЦ СНГ****М.А. ЩУКИНА***(Белорусский государственный университет, Минск)*

*Рассматривается вопрос закрепления права граждан на обращение в законодательстве стран-участников СНГ. Представлен сравнительно-правовой анализ аспектов права на обращение в органы публичной власти, а также особенностей его реализации в государствах-членах СНГ. На основе проведенного исследования автором выделены общие и отличительные черты реализации права граждан на обращение в государственные органы в государствах-участниках СНГ.*

**Ключевые слова:** обращение гражданина, конституционное право, политические права, право на обращение.

**Введение.** Право на обращение в государственные органы – право человека и гражданина, одновременно позволяющее участвовать в управлении делами государства и выступающее гарантией реализации и защиты многих других прав. В большинстве стран право на обращение провозглашено на конституционном уровне, что обуславливает его значимость, поскольку не все права и свободы, которыми обладает человек и гражданин, подлежат закреплению в конституции, а только основные, или фундаментальные из них [1, с. 181]. Сравнительно-правовой анализ законодательства об обращениях стран-участников СНГ, а также опыта его реализации представляет интерес для отечественной науки как источник идей для совершенствования механизмов реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина. Вышеизложенное предопределяет актуальность данного исследования.

Изучению проблем реализации конституционного права граждан на обращение в государственные органы посвящены работы таких отечественных авторов, как Г.А. Василевич [2], И.И. Пляхимович [3], В.В. Подгруша [4], Н.А. Саванович [5], А.Г. Тиковенко [6], М.Ф. Чудаков [7], О.И. Чуприс [8].

Среди зарубежных исследователей права на обращение в органы публичной власти в отдельных государствах-членах СНГ можно назвать таких, как: Ю.Н. Алистратов [9], А.А. Дворак [10], А.П. Любимов [11], М.А. Миронов [12], С.А. Ширококов [13] – Российская Федерация; Б.Эшонов [14] – Узбекистан, В.А. Власов [15] – Казахстан, А.П. Боршевский [16] – Молдова, М. Боронин [17] – Украина. Однако сравнительно-правовые аспекты конституционного права на обращение, а также особенности его реализации практически не были предметом научного исследования.

**Основная часть.** В своей истории право на обращение прошло длительный путь развития и сформировалось в развитых странах в качестве одного из основополагающих элементов правового статуса человека и гражданина. Впервые юридически право на обращение было закреплено в Англии в виде права на петиции. В «Билле о правах» 1689 года предусматривалось «неограниченное право поданных обращаться с ходатайствами к королю», причем преследование и задержание за такое ходатайство признавалось незаконным [18, с. 39]. Данное право получило дальнейшее свое законодательное закрепление посредством первой Поправки к Конституции Соединенных Штатов Америки в 1789 году, и немного позже в 1791 году во французской Конституции. Например, в первой Поправке к Конституции США предусматриваются пять свобод или прав: религии, слова, печати, собраний и обращений. Раздел первой Поправки, касающийся обращений, часто называется как Положение об обращениях, где указывается, что люди имеют право на обращение к государству в поддержку или против той иной политики, которая затрагивает их интересы или в отношении которой они имеют чувство возмущения. Это включает право собирать подписи в поддержку определенного положения и лоббировать в государственных органах изменения в законодательстве. Исторические корни права на обращение, которое считается некоторыми авторами наиболее старым политическим правом граждан, уходит в Великую хартию вольностей, которая является одним из первых письменных правовых актов Англии и датируется 1215 годом. Сегодня право на обращение закреплено в конституциях разных стран мира (Беларуси, Казахстане, Молдове, России, Узбекистане). Однако отсутствие закрепления подобных норм на высшем уровне не означает непризнания права на обращение, поскольку данное право получает свое закрепление в ином законодательстве.

Как было отмечено выше, основными нормативными актами, закрепляющими и регулирующими право обращений, являются конституции. Однако правовая основа работы с обращениями не исчерпывается закреплением соответствующего права на конституционном уровне. Практически во всех изученных странах дополнительно приняты специальные законодательные акты, регламентирующие порядок подачи и рассмотрения обращений. Вместе с тем подходы к выбору модели законодательного закрепления существенно различаются. Это связано, прежде всего, с определением сферы применения

законодательства. Одним из ключевых моментов, порождающих подобные различия, является соотношение двух тесно переплетающихся блоков законодательства: законодательства об обращениях и законодательства об административных процедурах. В этой связи можно выделить три варианта соотношения названных блоков законодательства:

1) все вопросы рассмотрения обращений регулируются административным законодательством. К числу таких стран относится Армения. Здесь правовой основой, регулирующей работу с обращениями, признается законодательство об административных процедурах, которое не распространяет свое действие на ограниченное количество обращений, регулируемых законодательством об обращениях;

2) рассмотрение обращений регулируется законодательством об обращениях. Данный подход применяется в Российской Федерации, Украине, Узбекистане, Туркменистане;

3) законодательство об обращениях и административное законодательство имеют самостоятельные предметы регулирования. Это наиболее распространенная модель. Однако в различных странах предметы названных блоков законодательства определяются по-разному. Ряд стран пошли по пути регламентации порядка рассмотрения обращений законодательством об обращениях, за исключением тех, которые связаны с принятием по определенной процедуре административных актов, отнесенных к предмету административно-процедурного законодательства. Подобная модель характерна для Беларуси, Таджикистана.

Как видим, единства в выборе модели регулирования обращений нет.

В законодательстве государств-членов СНГ субъекты права на обращение определяются, как правило, достаточно единообразно. В большинстве случаев в качестве субъекта выступает каждый человек. Тем не менее в соответствующих законах круг субъектов расширяется. Фактически сложилось два подхода к определению субъектов права на обращение. Согласно первому подходу соответствующее право предоставлено гражданам, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства. Подобный подход использован в Российской Федерации, Республике Узбекистан, Республике Таджикистан, Украине, Азербайджанской Республике. Для второго подхода характерно предоставление права на обращение, наряду с гражданами, законно созданным организациям. Такой подход используется в Беларуси, Молдове, Казахстане. К примеру, на это прямо указано в статье 52 Конституции Республики Молдова, в соответствии с которой организации наделены правом обращения с петициями от имени представляемых ими коллективов [19]. Также подобная норма закреплена и в Законе Республики Молдова от 19 июля 1994 года «О подаче петиций», где указано, что субъектами права на обращение являются граждане, законно созданные организации от имени их коллективов, иностранные граждане и лица без гражданства, чьи права были нарушены на территории Молдовы [20].

В современном мире в условиях постепенного становления и развития институтов гражданского общества, повышения активности и инициативности субъектов хозяйствования предоставление права на обращение не только гражданам, но и организациям имеет важное значение.

В государствах-членах СНГ на законодательном уровне в качестве субъектов, рассматривающих обращения, закрепляются государственные органы и органы местного самоуправления. Тем не менее, в ряде случаев в законах, регламентирующих порядок подачи обращений, круг таких субъектов несколько расширяется. Некоторые страны возложили обязанность по рассмотрению обращений на все организации, независимо от формы собственности (Беларусь, Таджикистан, Украина, Молдова, Азербайджан, Армения). Другие страны, наоборот, ограничили сферу применения соответствующего законодательства лишь государственными органами и органами местного самоуправления (Российская Федерация). Отдельные страны наряду с государственными органами возлагают обязанности по рассмотрению обращений либо на все государственные организации (Узбекистан), либо на отдельные категории юридических лиц, которые связаны с реализацией государственных функций (Казахстан). Доступность права на обращение для граждан ассоциируется с такими ценностями, как открытое правительство, гражданское участие, подотчетность и прозрачность. Поэтому представляется верным, что не следует ограничивать действие соответствующих законов только государственными органами. В условиях различных административных преобразований осуществляется передача отдельных государственных функций государственным учреждениям и организациям, а также негосударственным институтам. Кроме того, существует целый ряд государственных организаций (территориальные центры социального обслуживания населения, школы и так далее), которые реализуют важные государственные функции. В такие структуры поступает значительное количество обращений, что требует соответствующего правового регулирования. С учетом изложенного представляется целесообразной позиция тех стран, которые к субъектам, рассматривающим обращения, относят государственные органы и государственные организации.

Традиционными формами подачи обращений являются устная и письменная. Они, так или иначе, отражены в законодательстве всех проанализированных стран. Но лишь указанием на возможность подавать устные и письменные обращения законодатели многих стран не ограничились, дополнительно конкретизировав способы подачи таких обращений. Применительно к письменным обращениям, как правило,

устанавливается возможность подачи их лично, или через уполномоченное лицо, или путем направления по почте. Довольно подробные предписания содержатся в Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц», предусматривающем, что письменные обращения подаются нарочным (курьером), по почте, в ходе личного приема, путем внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений [21]. Данная норма имеет принципиальное значение, так как отграничивает обращения от иных сообщений, поступивших по факсу, в виде телеграмм или иным способом. Что касается устных обращений, то в большинстве изученных законов предусматривается, что устные обращения излагаются в ходе личного приема. Интересными представляются положения Закона Кыргызской Республики от 4 мая 2007 года «О порядке рассмотрения обращений граждан» о том, что обращения граждан, поступившие в установленном порядке по линии прямой телефонной связи, рассматриваются в порядке и сроки, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики [22]. Таким образом, подобные телефонные звонки выступают в качестве разновидности устного обращения и рассматриваются в аналогичном порядке. Однако законодатели других стран не придерживаются такого широкого понимания устного обращения, что представляется верным. Существующие в различных органах «прямые», «горячие» телефонные линии и другие формы телефонной связи с населением по своей сути являются вспомогательными формами работы с гражданами. Порядок приема и регистрации поступающих звонков, отсутствие идентификации звонящего и ряд иных вопросов существенно отличают данную форму работы с населением от порядка рассмотрения обращений, предусмотренного законодательством об обращениях. В связи с этим более логичным представляется регулирование соответствующих вопросов отдельными актами. Так, например, в Беларуси принято постановление Совета Министров Республики Беларусь от 23 июля 2012 года № 667 «О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц» [23], которым регулируется работа с обращениями, поступившими в ходе «прямых телефонных линий» и «горячих линий».

Однако наиболее серьезной новеллой законодательства об обращениях последнего десятилетия является появление новой формы обращений – электронных обращений, что связано с интенсивным развитием информационных технологий во многих сферах жизни. Вместе с тем позиции государств-участников СНГ по вопросу о необходимости рассмотрения электронных обращений, а также о порядке их рассмотрения неоднозначны. Многие страны, например Казахстан, Таджикистан, Молдова, специально оговаривают в законах возможность подачи электронных обращений с наличием в них электронно-цифровой подписи. Ряд стран не закрепляют в законодательстве об обращениях вопрос работы с электронными обращениями. Это может быть связано с различными обстоятельствами, такими как: неразвитость информационных технологий в государственной системе, узость сферы применения электронно-цифровой подписи и т.д. Наконец, отдельные страны, например, Беларусь, Азербайджан, предприняли попытку регламентировать работу с электронными обращениями, в которых отсутствует электронно-цифровая подпись. Так, Закон Азербайджанской Республики от 30 сентября 2015 года «О порядке рассмотрения обращений граждан» предусматривает, что органы государственной власти могут осуществлять работу по приему обращений и ответам на них в электронной форме [24]. Другой подход использован в Законе Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц». Электронные обращения, поступившие в государственные органы и иные государственные организации, подлежат рассмотрению в порядке, установленном для рассмотрения письменных обращений, с учетом особенностей, предусмотренных законодательством [21]. Электронные обращения, поступившие в иные организации (кроме государственных органов и организаций), рассматриваются по решению руководителя организации в определяемом им порядке. Таким образом, предусматривается обязательность рассмотрения электронных обращений, поступивших в государственные органы и организации. При этом не требуется наличия в электронном обращении электронно-цифровой подписи. Данное решение вызывает целый ряд вопросов относительно отсутствия возможности идентификации отправителя, учета поступающих обращений, привлечения к ответственности при утере обращений и т.д. Поэтому наиболее оптимальным вариантом является следующий: электронные обращения рассматриваются, если они подписаны электронно-цифровой подписью, при ее отсутствии порядок ответа на электронное обращение определяет руководитель. Подобный подход, с одной стороны, побуждает к использованию электронно-цифровой подписи, а с другой – позволяет в определенных случаях применять предусмотренную законодательством процессуальную форму рассмотрения электронных сообщений, не подписанных электронно-цифровой подписью, не делая ее при этом обязательной во всех случаях.

В Беларуси, как и во многих государствах-участниках СНГ, рассмотрение обращений является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных законодательством в силу положений статьи 23 Конституции Республики Беларусь [25].

Почти во всех государствах-участниках СНГ законодательство предусматривает временные рамки, согласно которым рассмотрение обращений ограничено месячным сроком.

**Заключение.** Проведенный сравнительный обзор законодательства позволяет сделать вывод о том, что общим для сравниваемых стран является следующее:

- способы подачи обращений – письменный или устный;
- тенденция развития упрощенного взаимодействия заявителей и органов власти путем разрешения направления обращений и получение ответа на них по электронной почте (введение электронного способа подачи обращений);
- срок рассмотрения обращений, как правило, составляет один месяц с момента поступления обращения.

Различным для большинства государств-членов СНГ являются модели правового регулирования порядка направления и рассмотрения обращений в органы власти. В частности, обращения регулируются либо административным законодательством, либо законодательством об обращениях, либо законодательство об обращениях и административное законодательство имеют самостоятельные предметы регулирования.

В государствах-участниках СНГ не одинаково определен и круг субъектов права на обращение за счет предоставления его не только гражданам, но и юридическим лицам.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов / М.В. Баглай. – 6-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2007. – 784 с.
2. Василевич, Г.А. Личные и коллективные обращения в государственные органы – важнейшее конституционное право граждан / Г.А. Василевич // Информ. бюл. Администрации Президента Республики Беларусь. – 2002. – № 3. – С. 57–64.
3. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 1. – 1224 с.
4. Подгруша, В.В. Обращения граждан: «правила игры» на законодательном уровне упорядочены [Электронный ресурс] / В.В. Подгруша // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
5. Саванович, Н.А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18.07.2011 № 300-З [Электронный ресурс] / Н.А. Саванович // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
6. Тиковенко, А.Г. Конституционное право на обращение в государственные органы / А.Г. Тиковенко // Юридический журнал. – 2005. – № 1. – С. 25–29.
7. Чудаков, М.Ф. Правовые проблемы участия личности в осуществлении непосредственной (прямой) демократии : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М.Ф. Чудаков. – Харьков, 1982. – 15 с.
8. Чуприс, О.И. Проблемы правового регулирования и практики применения законодательства об обращениях граждан и юридических лиц / О.И. Чуприс // Специализация в судебной системе Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие : в 2 кн. Кн. 1. Специализация в общих судах Республики Беларусь ; редкол.: В.П. Мороз (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Изд-во «Четыре четверти», 2013. – С. 246–258.
9. Алистратов, Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации / Ю.Н. Алистратов. – М. : Манускрипт. – 1997. – 92 с.
10. Дворак, А.А. Реализация конституционного права граждан на обращение в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Дворак : Моск. гуманитарно-социальная акад. – М., 2004. – 25 с.
11. Любимов, А.П. Гражданский лоббизм: процедуры и технологии обращения граждан / А.П. Любимов. – М., 1998. – 120 с.
12. Миронов, М.А. Власть и народ: обратная связь: вопросы теории и практики орг. работы с обращениями граждан в современных условиях / М.А. Миронов. – М. : Юрид. лит., 1999. – 311 с.
13. Ширококов, С.А. Универсальность конституционного права на обращение / С.А. Ширококов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2015. – № 3. – С. 6–9.
14. Эшонов, Б. Конституционный Суд Республики Узбекистан в государственном механизме защиты прав человека / Б. Эшонов // Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». – М., 2002. – № 10. – С. 89–91.
15. Власов, В.А. Институт обращения граждан в Республике Казахстан / В.А. Власов // Науч. исследование. – 2017. – № 5 (16). – С. 54–56.
16. Боршевский, А.П. Отдельные общественно-политические и культурные права и свободы в законодательстве Республики Молдова / А.П. Боршевский, О.Д. Мыца // Международное публичное и частное право. – 2009. – № 4 (49). – С. 35–38.

17. Бородин, М. Конституційне право громадянина на звернення до суду за захистом своїх прав / М. Боронин // Право України. – 2000. – № 8. – С. 65–66.
18. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. Т. 2 ; отв. ред. Н.А. Крашенинникова. – М., 2003. – 720 с.
19. Конституция Респ. Молдова [Электронный ресурс] : принята с изм. от 29 июня 2006 г. ЗП185-XVI. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2>. – Дата доступа: 15.03.2019.
20. О подаче петиций [Электронный ресурс] : Закон Респ. Молдова от 19 июля 1994 г. № 190 с изм. и доп. : текст по состоянию на 24 янв. 2003 г. – Режим доступа: «<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=313313>». – Дата доступа: 15.03.2019.
21. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г., № 300-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15 июля 2015 г., № 306-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
22. О порядке рассмотрения обращений граждан [Электронный ресурс] : Закон Кыргызской Республики от 4 мая 2007 г., № 67 ; в ред. Закона Кыргызской Республики от 27 июля 2016 г., № 151. – Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202100>. – Дата доступа: 15.03.2019.
23. О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 23 июля 2012 г., № 667 : в ред. постановления Совмина от 26 июля 2017 г., № 555 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
24. О порядке рассмотрения обращений граждан [Электронный ресурс] : Закон Азербайджанской Республики от 30 сент. 2015 г., № 1308-IVQ : в ред. Закона Азербайджанской Республики от 25 апр. 2017 г., № 623-VQD. – Режим доступа: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=81505](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=81505). – Дата доступа: 15.03.2019.
25. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – Минск : Амалфея, 2006. – 48 с.

Поступила 02.04.2019

## ENTRENCHMENT OF THE RIGHTS OF CITIZENS TO APPEAL TO STATE BODIES IN THE LEGISLATION OF THE CIS COUNTRIES

*M. SHCHUKINA*

*The article is devoted to the study of entrenchment the right of citizens to appeal in the legislation of the CIS countries. The main part of the publication provides a comparative legal analysis of aspects of the right to appeal to public authorities, as well as the characteristics of its implementation in the CIS member states. On the basis of the study the author has identified general and different features of the realization of the right of citizens to appeal to the state authorities in the CIS member states.*

**Keywords:** *citizen's appeal, constitutional law, political rights, right to appeal.*