

А.Р. КАЛИМБЕКОВА

К ВОПРОСУ О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ (некоторые проблемные аспекты)

Важным условием нормального развития и функционирования любого демократического правового государства является в первую очередь утверждение принципа верховенства закона и строгого его соблюдения в обществе всеми без исключения государственными органами, должностными лицами, гражданами и т.д., а также дальнейшее укрепление гарантий прав личности и их охраны.

При рассмотрении принципа верховенства закона важным является, прежде всего, исследование понятия "верховенства права". Отметим, что термин "верховенство" наиболее явственно и четко очерчивает роль права в правовом государстве. Одной из форм проявления верховенства права является принцип верховенства закона, хотя в нем акцент сделан не столько на ведущей роли права в государственной и общественной структуре, сколько на иерархии норм и приоритетов главного источника права в этой иерархической системе.

Как отмечает российский ученый Ф.М. Раинов, государство должно дорасти до уровня принятия таких, выражавших интересы государство-организованного общества, законов, которыми оно и оформляет организацию и деятельность публичной политической власти и ее взаимоотношений с индивидами как субъектами права¹. Далее он замечает, что "именно государственная власть всегда и везде пытается выйти и выходит за рамки идеи и принципов правового государства. Именно ей в первую очередь необходимо вписаться в рамки требований правового государства... чиновники, олицетворяющие государство, должны научиться работать в соответствии с требованиями легитимного закона"². Для государства актуальны проблемы, связанные с реальной деятельностью органов власти, чиновников. Многое зависит от уровня и качества государственной власти, ее деятельности. В настоящее время она нуждается

в постоянном совершенствовании и улучшении.

Исследователи данного вопроса полагают, что характерной чертой функционирования и развития права в правовом государстве, прежде всего, является его гуманистическая направленность. При такой постановке вопроса в центр всей многообразной деятельности государства, всех правовых институтов становится человек, его потребности, интересы, благосостояние, его права и свободы. И все, что планируется и осуществляется в обществе, обязательно должно соотноситься с интересами человека, которые тем самым становятся доминантой общественной деятельности. Благодаря признаку верховенства, взятому в сочетании со всеми другими юридическими признаками и свойствами, право оказывается в состоянии способствовать глубокому преобразованию всей деятельности государства, накладывает на него неизгладимый демократический и гуманистический отпечаток, задает его развитию направленность по пути превращения в такой компонент политической системы, который действует в интересах народа.

Последовательное развитие и углубление демократических начал в жизни страны тесно связаны с расширением возможности граждан участвовать в управлении делами государства и общества. Важная роль в этом плане принадлежит праву граждан на подачу обращений. Посредством обращений граждане имеют возможность потребовать от соответствующих государственных органов выполнения обязанностей по пресечению нарушений законности, восстановлению нарушенного права.

Гражданин постоянно вступает в разнообразные по конкретному содержанию отношения с различными государственными органами, должностными лицами, что определяет необходимость их более четкой урегулированности

¹ Раинов Ф.М. Матрица правового государства и наша юридическая наука // Государство и право. 2006. № 8. С. 46.

² Там же. С. 48.

и упорядоченности. В процессе возникающих между государством в лице его органов и гражданином правоотношений следует отметить, что возникают также и определенные противоречия. Противоречия между гражданином и государством имеют не одинаковую структуру, глубину залегания, особенности проявления, они по-разному разрешаются. Но когда речь идет о противоречиях, которые "задевают" граждан и государственные органы одновременно, с точки зрения их практической "развязки", на поверхность всплывают механизмы рассмотрения обращений граждан. Их можно расценить как важное средство защиты прав, свобод и законных интересов личности, в целях осуществления которых необходимо установление единого порядка рассмотрения обращений в государственных органах, а также в организациях. В настоящее время Казахстан находится на пути построения "качественно новой модели государственного управления на принципах корпоративного управления, результативности, прозрачности и подотчетности обществу"³ и при этом отметим, что обращения граждан являются важным источником информации о процессах, происходящих в обществе, которая полезна для решения вопросов как государственной, так и общественной важности. Благодаря обратной связи органов государственной власти и населения, обеспечивается возможность органов государственной власти оперативно реагировать на экономические, социальные, политические потребности отдельных граждан, юридических лиц, каких либо коллективов, общественных объединений.

12 января 2007 г. был принят Закон Республики Казахстан "О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц"⁴ (далее – Закон), который пришел на смену Указа Президента Республики Казахстан, имеющему силу закона, от 19 июня 1995 года № 2340 "О порядке рассмотрения обращений граждан", утратившим силу Законом РК от 12 января 2007 года № 221 (далее – Указ)⁵.

³ Новый Казахстан в новом мире. Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана, г. Астана, 28 февраля 2007 года // Казахстанская правда. 2007. 1 марта, № 33 (25278).

⁴ См.: Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2007 г., № 2, ст. 17; "Казахстанская правда". 30 января 2007 г. № (25261)

⁵ Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995 г., № 9-10, ст. 71

⁶ Справочная правовая система "Юрист".

⁷ Там же.

В названном Законе закрепляется положение, что он регулирует общественные отношения, связанные с подачей и рассмотрением обращений физических и юридических лиц в целях реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов. На наш взгляд, объект регулирования, указанный в законе, несколько сужен по сравнению с объектом регулирования ранее действовавшего Указа. Статья 3 Указа гласила, что "в целях защиты своих прав и законных интересов, а также защиты законных интересов других физических и юридических лиц, общества или государства граждане вправе обращаться в государственные органы и к их должностным лицам". Но необходимо отметить, что круг субъектов, имеющих право подавать обращения, в Законе расширен. В отличие от Указа, в ныне действующем законе не только граждане, точнее физические лица, но и юридические лица приобрели право на подачу обращений. Ранее только граждане могли обратиться в государственные органы и к их должностным лицам в целях защиты законных интересов юридических лиц.

Процедура рассмотрения обращений граждан регулируется также Законом Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-II "Об административных процедурах" (с изменениями, внесенными Законом РК от 12.03.04 г. № 536-II)⁶. Кроме того, в целях сокращения сроков рассмотрения поступающих документов и материалов, особенно обращений граждан Президент Республики Казахстан издал Указ № 427 от 31 июля 2000 года "О мерах по улучшению работы государственного аппарата, борьбе с бюрократизмом и сокращению документооборота"⁷.

Статья 2 Указа "О порядке рассмотрения обращений граждан" определяла виды обращений граждан, а именно предложение, заявление, жалоба, отклик, запрос. Закон также предусматривает в качестве обращения вышеуказанные виды. Следует отметить, что казахстанским законодателем перечень видов обращения был расширен в сравнении с

применявшимся в Советском Союзе Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. (новая редакция от 4 марта 1980 г.) "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан", которым были предусмотрены в качестве видов обращений граждан предложения, заявления и жалобы⁸. Российское законодательство в сфере регулирования порядка обращений граждан в государственные органы также закрепило в качестве обращений вышеуказанные виды, а именно предложение, заявление и жалобу⁹. В Республике Казахстан граждане вправе применять помимо заявлений, жалоб и предложений такие виды обращения, как отклик и запрос. Согласно статье 1 Закона (п. 12) отклик – выражение лицом своего отношения к проводимой государством внутренней и внешней политике, а также к событиям и явлениям общественного характера. Запрос же, согласно определению, данному в Законе – просьба лица о предоставлении информации по интересующим вопросам личного или общественного характера (п. 10).

М.С. Строгович отмечал, что оптимальное функционирование института обращений в современных условиях предполагает, во-первых, чтобы ни один государственный и общественный орган, ни одно должностное лицо не допускали волокиты, бюрократизма, нарушение социалистической законности при разрешении обращений, и, во-вторых, чтобы и граждане разумно и компетентно использовали свое право на обращение с учетом реальных возможностей государства и общества¹⁰. При этом важно, как отмечал ученый, ясно разграничивать "законную борьбу гражданина за свое право, закрепленное за ним законом, от того, что называется сутяжничеством, и ни в коем случае не допускать смешения этих совершенно различных явлений и понятий"¹¹. Далее он справедливо указывает, что "необходимо устраниить какую-либо возможность усматривать сутяжничество в настойчивом отстаивании гражданином своего права только потому, что тому или иному бюрократически настроенному должностному лицу защищаемый гражданином интерес кажется

слишком незначительным по сравнению с теми задачами и функциями, которые данное должностное лицо выполняет, ...хотя для данного гражданина имеет определенное значение. В такого рода случаях речь должна идти не о сутяжничестве гражданина, а о совершенно недопустимом высокомерном и бездушном отношении должностного лица к нуждам, интересам живого человека"¹².

Обжалуя нарушения своих прав, граждане помогают государственным органам в восстановлении принципов законности и тем самым одновременно участвуют в перестройке стиля и методов работы государственного аппарата, в борьбе с бюрократизмом, выступая тем самым за укрепление законности, правопорядка и дисциплины. Обращения, и в их числе жалобы граждан, являются формой общественного контроля за деятельность всех звеньев государственной власти и управления, должностных и иных наделенных государством и обществом полномочиями лиц. В Законе отмечается, что субъекты и должностные лица обязаны анализировать и обобщать обращения физических и юридических лиц, содержащиеся в них критические замечания, изучать общественное мнение в целях совершенствования работы и устранения причин, порождающих жалобы физических и юридических лиц (ст. 15). В статье 11 действовавшего ранее Указа также содержалось положение, что государственные органы и должностные лица обязаны анализировать и обобщать обращения граждан, содержащиеся в них критические замечания, изучать общественное мнение с целью совершенствования работы и устранения причин, порождающих жалобы граждан. Круг субъектов, рассматривающих обращение, в Законе существенно расширен по сравнению с Указом (п. 5 ст. 1 Закона).

Согласно ст. 8 Закона Республики Казахстан "О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц" обращение физического и (или) юридического лица, для рассмотрения которого не требуется получение информации от

⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 317. Ст. 144; 1980. № 11. Ст. 192.

⁹ Нуднянко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки. // Государство и право. 2007. № 3. С.9.

¹⁰ Абельдинов А.К. Работа государственных органов и общественных организаций с обращениями граждан. Дисс. на соискание ученой степени к.ю.н. М., 1991. С.42.

¹¹ Строгович М.С. Избранные труды. Т.1. Проблемы общей теории права. М.: Наука, 1990. С. 213.

¹² Там же. С.214.

иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается в течение пятнадцати календарных дней. Обращение физического и (или) юридического лица, для рассмотрения которого требуется получение информации от иных субъектов, должностных лиц либо проверка с выездом на место, рассматривается и по нему принимается решение в течение тридцати календарных дней со дня поступления субъекту, должностному лицу. В тех случаях, когда необходимо проведение дополнительного изучения или проверки, срок рассмотрения может быть продлен не более чем на тридцать календарных дней, о чём сообщается заявителю в течение трех календарных дней с момента продления срока рассмотрения.

Необходимо отметить, что в данном случае относительно продления сроков рассмотрения обращения, точнее, субъектов, правомочных осуществлять данные действия, отечественное законодательство более ясно, в отличие от соседней России. Там, как отмечают профессоры Л.А. Нудненко и Н.Ю. Хаманева, Федеральным законом от 2 мая 2006 г. "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" (статья 12) предусмотрено продление сроков рассмотрения обращений граждан руководителем государственного органа, органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. При этом вопросы вызывает в формулировке закона термин "уполномоченное лицо", которое вправе продлять срок рассмотрения обращений граждан. Ответа на вопрос, кем уполномочено лицо федеральный закон не дает¹³. В отечественном Законе срок рассмотрения по обращению продлевается руководителем субъекта или его заместителем (п. 3 ст. 8 Закона). При этом определение "субъект" дано в п. 5 ст. 1 Закона.

В отношении обращений граждан М.С. Стrogович верно отмечал, что лицом, рассматривающим обращение, должно быть ясное осознание того, что обращение, в данном случае жалоба, "не просто обращение, ходатайство, "входящая бумага" и т.п., а

юридический документ, влекущий юридические следствия, порождающий правоотношение между жалобщиком и органом, которому жалоба подана"¹⁴. При рассмотрении обращений граждан необходимо не допускать проявлений бюрократизма и волокиты и в установленные сроки принимать по ним необходимые меры¹⁵. Считаем, что важную роль при этом должен играть позитивный аспект юридической ответственности государственного служащего, должностного лица, уполномоченного рассматривать обращение, так как от его внутреннего отношения к выполняемым действиям зависит качество рассмотрения обращения и его успешное разрешение. Он должен не только осознавать, правильно понимать возложенные на него обязанности, но у него должно сложиться определенное отношение к этим обязанностям, характеризующееся как стремление обеспечить достижение положительного результата.

В юридической литературе сложилось двухаспектное понимание ответственности: ответственность за содеянное и ответственность за будущее. Позитивная ответственность - это необходимость совершать определенные действия, а не только кара; активная позитивная обязанность, долг, вытекающий из правового предписания и т.п. Но, как отмечает Н.И. Матузов, к позитивной ответственности нельзя подходить с мерками негативной, так как с этой позиции ее не понять. Позитивная ответственность, по мнению Т.Н. Радько - это особый феномен, выражющий иные связи и отношения, соответственно здесь должны применяться другие оценки и критерии и она является важным элементом правового статуса должностного лица¹⁶. Важно также регламентировать порядок рассмотрения обращений граждан, точнее, установить определенную процедуру рассмотрения.

В статье 15 Закона "Права и обязанности субъектов и должностных лиц" установлена обязанность сообщать физическим и юридическим лицам о принятых решениях в письменной форме либо в форме электронного документа (п. 4). Отметим, что данная норма

¹³ Нуднянко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. 2007. № 3. С. 12.

¹⁴ Стrogович М.С. Указ. соч. С. 215.

¹⁵ Кодекс чести государственных служащих Республики Казахстан (Правила служебной этики государственных служащих), утвержденный Указом Президента Республики Казахстан от 3 мая 2005 года № 1567 // Справочная правовая система "Юрист".

¹⁶ Кроткова Н.В. "Круглый стол": "Свобода и ответственность" // Государство и право. 2007. № 3. С. 110.

несколько отличается от прежней нормы, содержавшейся в Указе, так как статьей 11 Указа "Права и обязанности государственных органов, организаций и их должностных лиц" была установлена обязанность сообщать гражданам о принятых решениях в письменной или устной форме. Теперь же предусматривается письменная форма дачи ответа о принятом решении либо в форме электронного документа. Согласно же п. 4 статьи 14 Закона, физическое либо юридическое лицо, подавшее обращение, имеет право получить мотивированный ответ в письменной или устной форме о принятом решении. Отметим, что данная норма не вполне соотносится с п. 4 ст. 15 Закона, так как в нем предусмотрена помимо письменной, уже и устная форма дачи ответа, и не предусмотрена форма принятого решения в виде электронного документа.

Статьей 10 Закона "Ответы на обращения" (п. 1) предусмотрены требования, предъявляемые законодателем к принимаемому решению. Данной нормой был устранен недостаток Указа, в котором отсутствовала подобная норма. В Указе в части, относящейся к обязанности государственных органов и должностных лиц сообщить заявителю о принятом решении, отсутствовало требование касательно необходимости дачи мотивированного ответа. В статье 15 Закона установлена обязанность субъектов и должностных лиц принимать законные и обоснованные решения. На наш взгляд, полезным было бы здесь же закрепить дополнительные требования, предъявляемые к решению, выносимому органом. В частности, относительно мотивированности ответа необходимо, чтобы в целях более ясного понимания гражданином при получении ответа на свое обращение, было указано, чем было мотивировано принятие решения; оно должно содержать указание об отмене или изменении обжалуемых мер или указаний, о необходимости привлечения должностного лица, совершившего незаконное действие (бездействие), принявшего незаконное решение, к установленной законом виду ответственности.

Порядок разрешения обращений граждан регулируется также Инструкциями, в частности Инструкциями по порядку рассмотрения и разрешения обращений в органах, организациях МВД, прокуратуры и т.д. Подпункт 33 пункта 4 Инструкции "О порядке рассмотрения и разрешения обращений и организации приема граждан в органах, организациях Министерства

внутренних дел Республики Казахстан", утвержденной приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 21 августа 2001 года № 626 гласит, что по просьбе граждан им разъясняется порядок обжалования принятого решения. На наш взгляд для более полного обеспечения защиты прав граждан, порядок обжалования принятого решения следует разъяснить в самом решении и не сколько по просьбе граждан, но и по инициативе самого органа, выносящего решение.

В числе требований, указанных в ст. 10 Закона, полезным было бы также указать, в каком порядке оно выносится. Если решение исходит от органа, то оно принимается коллегиально, если правомочным принять решение является должностное лицо, то оно выносит его единолично и издает соответствующее распоряжение.

Одной из проблем, возникающим перед физическими и юридическими лицами при подаче обращений в государственные органы, должностным лицам и иным субъектам, уполномоченными рассматривать обращения на практике, является проблема получения ответа на свое обращение. Следует отметить, что работа канцелярий государственных органов в этом направлении оставляет желать лучшего. Например, проведенный не так давно эксперимент неправительственной организацией "ЭХО" показал, что дела с рассмотрением обращений граждан в республике обстоят не лучшим образом. В ходе эксперимента по республике тысяча граждан подавала обращения в различные государственные органы. Ответ получили лишь 12 процентов. Также эксперимент показал, что получить информацию о рассмотрении обращений очень трудно, в особенности по телефону и электронной почте. Реальнее всего узнать о результате можно при встрече с чиновником, занимающимся данным обращением, но добиться с ним встречи также очень сложно. Приоритет при ответе на запросы отдается зарегистрированным организациям, рядовым же гражданам ответы практически не поступают¹⁷.

В заключение хотелось бы отметить, что, несмотря на встречающиеся в Законе неясности, тем не менее, он устранил некоторые неурегулированные недостатки ранее действующего Указа.

¹⁷ TV. 31 канал, 5.12.2006.

Относительно ответственности государственных органов и должностных лиц следует обратить внимание, что властные структуры должны иметь не только четкие юридические установки, касающиеся их прав, но осознавать и выполнять обязательства, а также нести ответственность за свои действия. Для достижения этих целей необходимо использовать весь комплекс мер ответственности. При этом институт ответственности тесно взаимосвязан с принципом верховенства закона, значение которого возрастает с каждым днем.

Повышать ответственность государственных и общественных служащих, должностных лиц за своевременное и правильное разрешение обращений граждан важно и потому, что не удовлетворенная обоснованная жалоба, заявление, просьба, предложение, образно говоря, потерянные участники, сторонники преобразования общества, не устранные недостатки в его экономической, духовной, социальных сферах жизни.

Резюме

Мақалада автор жеке және заңды тұлғалардың мемлекеттік органдарға етініш беруге күкірткыштың жоғары күші қағидасы мен заңды жауапкершілік институтымен арақатынасында қарастырады. Қолданылып жүрген КР "Жеке және заңды тұлғалардың етініштерін карау тәртібі туралы" және бұрын қолданылып жүрген КР Президенттің заң күші бар "Азаматтардың етініштерін карау тәртібі туралы" Жарлығына салыстырмалы талдау жүргізілді.

Summary

In the article the author considers the right of individuals and legal entities to address to state agencies in correspondence with the principle of supremacy of law and institute of legal responsibility. There is comparative analyze of the current law of the RoK "On procedure of consideration of individuals and legal entities address" and acted earlier Decree of the President of the RoK having the force of law "On procedure of consideration of individuals address".