

Критерии обратной связи

Соблюдение конституционных прав и свобод граждан – важнейший национальный интерес



Григорий
ВАСИЛЕВИЧ,
Генеральный
прокурор
Республики
Беларусь

Установление правового (конституционного) порядка в любом современном государстве является целью юридического регулирования общественных отношений. Ведь, в конечном счете, мало принять демократическую по своей сути Конституцию – куда важнее обеспечить исполнение ее положений.

Э то относится, в частности, к соблюдению конституционных прав и свобод человека, обеспечению устойчивого развития демократического правового, социально ответственного государства, которые в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь названы среди основных национальных интересов.

Гарантируя реальное верховенство Конституции, государство, общество, граждане тем самым укрепляют правовой порядок. С принятием действующей Конституции главной задачей является формирование конституционной практики, отвечающей букве и духу Основного закона, обеспечение непосредственного действия Конституции, ее единообразного применения. Необходимо сделать все, чтобы юридическая и фактическая Конституция совпадали.

Роль права как политико-правовой категории в современный период, особенно в связи с трансформацией политической системы, переходом к рыночным отношениям, возрастает чрезвычайно. Это обусловлено необходимостью формирования человека как существа по своей природе правового, способного действовать в новых экономических условиях.

Задача правового регулирования общественных отношений – упорядочить их, чтобы право выступало в качестве катализатора прогресса во имя блага общества и отдельного человека. Необходимо направить

законотворческую энергию таким образом, чтобы совпадали уровни позитивного права и уровень политического, социально-экономического, духовного развития. По существу, можно говорить о том, что право должно отвечать новым вызовам времени. Показательно в этом плане издание главой государства 31 декабря 2010 года Директивы № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь». В этом документе нашли свое закрепление многие предложения, направленные на оптимизацию баланса интересов государства и граждан в сфере экономических отношений, установление и применение норм о юридической ответственности.

Беларусь, как это закреплено в Конституции, социальное государство. Иногда задают вопрос: в чем различие между социалистическим и социальным государством? В основе социалистического государства советского типа лежала государственная собственность на средства производства. Человек в такой системе был преимущественно объектом и лишь в момент испытаний (война, подъем целинных земель, строительство всесоюзных объектов) превращался в реальный субъект, от действий которого зависел успех.

Каждый человек обладает теми или иными способностями, от реализации которых зависят его достаток, место и уважение в обществе. Причем здесь не имеется в виду движение по карьерной лестнице. Степень удовлетворенности жизнью зависит от множества факторов. Но социальное государство обязано создавать все условия для беспрепятственной реализации каждым человеком своих способностей, конечно, не в ущерб обществу в целом.

Социальное государство ответственно за существование общества. Оно помогает человеку в реализации способностей, а точнее – создает для этого условия. Но, что очень важно, в таком государстве индивид

также имеет перед иными лицами и обществом обязанности.

Граждане и государство постоянно взаимодействуют друг с другом. Именно граждане, проявляя свою позицию, доводят до сведения институтов власти те проблемы, которые требуют своего решения, что является неперемным условием формирования социально ответственного государства, о котором говорится в Концепции. Существуют различные уровни взаимоотношений. Народ – источник власти, и сам же народ реализует ее как непосредственно (на референдумах, в ходе выборов), так и через представительные органы. Важнейшим каналом взаимодействия является обсуждение проектов нормативных актов, проведение республиканских и местных собраний. Эти формы участия граждан в управлении страной у нас стали характерной чертой демократического процесса.

Вместе с тем проблемы еще остаются. Жалобы, конечно же, есть и будут в любом государстве, пока оно будет существовать. Основная задача заключается в том, чтобы органы, должностные лица, к чьей компетенции относится их рассмотрение, разрешали их непосредственно, не давая обоснованного повода жаловаться в вышестоящие инстанции. Одно дело, когда ремонт дома переносится в силу отсутствия финансирования, и совсем другое, если причиной этому разгильдяйство, неорганизованность. Персональная ответственность здесь еще недостаточна. Чаще отвечает руководи-

тель, должностное лицо, но соответствующие требования должны предъявляться и к рядовым работникам.

Существенно уменьшить число обращений в вышестоящие органы (а значит, исключить хождение граждан «по кругу») могло бы изменение системы оценки эффективности работы органов местного управления и самоуправления. В основу этой оценки необходимо включить, помимо уже сложившихся критериев, прежде всего экономического характера, и иные системные показатели, например такие, как количество обоснованных обращений в вышестоящие органы власти.

Более того, важнейшим индикатором работы руководителя районного и областного звена должны стать данные о динамике продолжительности жизни, смертности, рождаемости, образовательном уровне, миграционных процессах. Тогда у них будет стимул работать более эффективно по этим главным направлениям, для чего, собственно, и учреждается власть и государство.

В Республике Беларусь сложилась в целом сбалансированная система институтов государственной власти. Но это, на наш взгляд, не исключает дальнейшего поиска направлений повышения их эффективности. Полагаем, что этому могла бы способствовать разработка программы дальнейшей модернизации органов государственной власти и других управленческих субъектов. Следовало бы оптимизировать структуру органов исполнительной власти, исключить дублирование полномочий, повысить их реальную ответственность за конечный результат, сократить бюрократические надстройки, излишние звенья как в государственном, так и в частном секторе в силу избыточности правового регулирования. Яркий тому пример – количество бухгалтеров. Оно у нас в стране примерно такое же, как и в Китае: несколько сот тысяч. Только на этих уже работающих специалистов тратятся огромные финансовые средства. Не все идеально с системой достаточно многочисленных контролирующих и ревизионных служб, эффективность деятельности которых вместе с тем недостаточна. В первую очередь, необходимо поставить самих работников в такие условия, чтобы они работали в рамках закона, а закон был разумным, рациональным.

ОБ АВТОРЕ

ВАСИЛЕВИЧ Григорий Алексеевич.

Родился в 1955 году в Минске. Окончил юридический факультет Белорусского государственного университета.

Трудовую деятельность начал в 1972 году рабочим. С 1978 года работал на разных юридических должностях в Минске. В 1980–1986 годах – аспирант БГУ, преподаватель юридического факультета БГУ. С 1986 года работал заместителем, а с 1989 года заведующим юридическим отделом Секретариата Верховного Совета Республики Беларусь.

В апреле 1994 года избран судьей Конституционного суда, с января 1997 по 2008 год – председатель Конституционного Суда Республики Беларусь.

Генеральный прокурор Республики Беларусь с февраля 2008 года. Доктор юридических наук (1994), профессор (1998), заслуженный юрист Республики Беларусь (1994).

Автор и соавтор более 50 книг. В соавторстве подготовлено более 10 учебников и учебных пособий. Автор более 800 научных статей, а также множества газетных публикаций.

Один из главных критериев, по которому оценивается эффективность работы госаппарата, – состояние работы с обращениями граждан и юридических лиц, снижение количества жалоб, поступающих в вышестоящие государственные инстанции.

В Беларуси создана необходимая правовая база для работы с обращениями граждан: действуют соответствующий Закон «Об обращениях граждан», Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 года № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц», Декрет от 14 января 2005 года «О совершенствовании работы с населением», Директива главы государства от 27 декабря 2006 года «О мерах по дальнейшей децентрализации государственного аппарата». К этому можно добавить акты, касающиеся совершенствования административных процедур, направленные на сокращение числа различного рода справок, согласований при решении житейских вопросов, сроков их подготовки по заявлениям граждан. Результаты очевидны.

В 2010 году органами прокуратуры Республики Беларусь рассмотрено 78 900 обращений граждан, что на 4,5 % больше, чем в 2009 году, и на 12 % больше по сравнению с 2007 годом. Рост отмечается во всех регионах, за исключением Витебской и Гомельской областей. Число жалоб, поступивших в Генеральную прокуратуру, возросло за три года на 23,7 % (с 7566 до 12 027), что значительно выше, чем число жалоб, поступающих в иные государственные органы.

Следует отметить, что также произошло увеличение поступающих обращений граждан, не относящихся к компетенции органов прокуратуры. Так, если в 2007 году таких обращений поступило 18 721, то в 2010 году – 23 383, или на 28 % больше. Количество их увеличилось практически во всех регионах страны, причем в Минской области – на 13,6 %, в Гомельской – на 15,9 %, в Минске – на 20,9 %. Такое положение, с одной стороны, свидетельствует о росте доверия граждан к органам прокуратуры, а с другой – во многом объясняется формально-бюрократическим подходом должностных лиц местных исполнительных и распорядительных органов к нуждам граждан.

Заседание коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь. Февраль 2011 года



Республиканский мониторинг работы органов власти по решению наиболее острых социально значимых вопросов жизнедеятельности, равно как и результаты выездов в регионы работников Генеральной прокуратуры, свидетельствуют о том, что наибольшее число жалоб вызывают недостатки в жилищно-коммунальной сфере, области образования, здравоохранения, сфере бытовых услуг. Но это все вопросы, относящиеся к компетенции местных органов власти. Насколько же данные органы «принципиально» реагируют на ненадлежащее исполнение подчиненными им организациями и предприятиями своих обязанностей, в том числе и на обращения граждан, могут свидетельствовать и следующие данные.

За 2010 год по ст. 9.13 КоАП, устанавливающей ответственность за нарушение законодательства об обращениях граждан, составлено всего 187 протоколов, из них: прокуратурой – 74 (39,5 %), администрациями районов в городах и райисполкомами – 70 (37,5 %), КГК – 43 (23 %). Средний размер налагаемого штрафа – 4 базовых величины (140 тыс. рублей). А ведь это соотношение, исходя из реально существующих проблем, должно быть совершенно иным. Именно должностные лица исполкомов обязаны проявлять принципиальность и жестко спрашивать за волокиту и формальный подход к рассмотрению обращений граждан.

Нижестоящим прокурорам следует инициировать заслушивание на заседаниях исполкомов должностных лиц о состоянии работы с обращениями граждан. Пора потребовать от должностных лиц исполкомов

на местах активнее использовать предоставленное им право составления протоколов для привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Органами прокуратуры разрешено по существу 51 тыс. обращений, из них признаны обоснованными 13,9 %. Основное число разрешаемых жалоб – по вопросам дознания и следствия – 23 080 (45 % от разрешенных, из которых почти каждая третья признана обоснованной).

Жалобы на судебные постановления по уголовным и гражданским делам – еще одна наша болевая точка. Их разрешено почти 9 тыс., из них 6 % удовлетворены. Увеличилось количество обоснованных жалоб на действия судебных исполнителей. Только Генеральной прокуратурой в прошлом году председателям хозяйственных судов внесено 3 представления об устранении нарушений законодательства при исполнении судебных постановлений.

Проблемы, возникшие при рассмотрении жалоб, обусловили необходимость инициирования перед главой государства вопроса о введении правового механизма пересмотра постановлений Президиума Верховного Суда Республики Беларусь. В самом деле, чем участники гражданского и уголовного процессов в общих судах «хуже» участников хозяйственного судопроизводства, имеющих право защищать свои права вплоть до Пленума?

При рассмотрении жалоб все сомнения должны толковаться в пользу заявителя. В текущем году такой подход получит развитие с учетом требований п. 9.1 Директивы № 4, который устанавливает, что суды, иные государственные органы, должностные лица при неясности или нечеткости нормативных предписаний обязаны принимать решения в пользу субъектов предпринимательской деятельности и граждан.

Это требование следует неукоснительно выполнять не только при разрешении жалоб и принесении протеста Генеральной прокуратурой, но и при решении вопроса о привлечении к ответственности в рамках административного и уголовного процессов.

В государственных органах должны своевременно и принципиально пресекаться факты невнимательного отношения к за-



Президент Беларуси Александр Лукашенко вручает погону государственного советника юстиции 3-го класса прокурору Брестской области Сергею Хмаруку. 23 февраля 2011 года

явителям, оставления без удовлетворения обоснованных жалоб, практика формальных неаргументированных ответов.

Показательны результаты выездных личных приемов граждан, проведенных Генеральным прокурором. Так, за IV квартал 2010 года в ходе выездов в 8 регионов республики на личном приеме мною приняты 153 гражданина. 44 обращения (29 %) относятся к компетенции исполнительных и распорядительных органов, 51 обращение (33 %) касалось вопросов несогласия с судебными решениями по уголовным и гражданским делам, а также по исполнению этих решений, 43 обращения (28 %) – деятельности правоохранительных органов и 16 обращений (10 %) – деятельности иных органов и должностных лиц. Из рассмотренных к настоящему времени обращений всего удовлетворено 33 (21,5 %). Отказано в удовлетворении по 57 обращениям, по 59 даны разъяснения.

За истекший период 2011 года мною с выездом 18 января в г. Молодечно и 1 февраля в г. Осиповичи принято на личном приеме 28 граждан по 26 вопросам. На 1 марта 2011 года удовлетворено 4 обращения: принесено 2 протеста по гражданским делам; 1 протест по уголовному делу; отменено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по факту смерти.

Следует отметить, что по 3 обращениям прокурор Могилевской области сработал на упреждение и данные обращения были удовлетворены еще до осуществления личного приема указанных граждан Генеральным



Генеральный прокурор Республики Беларусь Григорий Василевич проводит в Слуцке выездной прием граждан по личным вопросам. Декабрь 2010 года

прокурором Республики Беларусь. По 5 обращениям даны разъяснения, в том числе в ходе личного приема, по 5 обращениям отказано в удовлетворении заявленных требований.

Из анализа поступивших и рассмотренных обращений можно сделать вывод, что практически одну треть составляют обращения, относящиеся к компетенции исполнительных и распорядительных органов, что связано во многом с их неэффективной деятельностью по разрешению проблемных вопросов, затрагивающих права и интересы граждан. Зачастую граждане вынуждены обращаться к прокурорам с вопросами, решение которых не требует значительных материальных затрат и должно осуществляться непосредственно на местах исполнительными и распорядительными органами, иными организациями в соответствии с их компетенцией.

Анализ обращений по вопросам несогласия с судебными решениями показывает, что не во всех случаях приняты исчерпывающие меры по изучению и оценке всех доводов авторов обращений как со стороны судебных инстанций, так и со стороны нижестоящих органов прокуратуры, о чем указывает 6 принесенных протестов непосредственно Генеральной прокуратурой, из которых 2 удовлетворено.

На ненадлежащий надзор на местах по исполнению судебных решений указывают 2 удовлетворенных обращения с принятием конкретных мер со стороны Генеральной прокуратуры, повлекшие реальное, пусть и частичное, исполнение судебных решений, которые ранее длительный период времени не исполнялись вообще. Прокурорам сле-

дует принципиально реагировать в адрес судов и органов юстиции с целью обеспечения своевременного и надлежащего исполнения судебных решений.

Прокурорский надзор в части предварительного следствия и дознания со стороны нижестоящих прокуратур в регионах следует усилить, на что указывает 15 удовлетворенных обращений в этом направлении по результатам приема Генпрокурором.

Должностным лицам следует активнее проводить встречи с населением. Руководители исполнительных и распорядительных органов должны чаще осуществлять приемы граждан с выездом по месту жительства, в трудовые коллективы. В тех районах, где наблюдается рост количества обращений, а также в результате анализа установлены негативные тенденции в конкретном направлении роста обращений, органам, к чьей компетенции относятся проблемные вопросы, поднимаемые гражданами, надо принимать все необходимые меры.

Нужно расширять практику заслушивания на заседаниях исполкомов отчетов должностных лиц о состоянии работы с обращениями граждан. Должностным лицам исполкомов следует чаще использовать и возможность составления протоколов для привлечения виновных лиц к административной ответственности по ст. 9.13 КоАП за нарушение законодательства об обращениях граждан. Целесообразно активнее предавать гласности вопросы ответственности должностных лиц за нарушение указанного законодательства.

Именно правовые нормы являются сегодня основными социальными регуляторами отношений в обществе. Право должно активно откликаться на новые, оправдавшие себя тенденции. Так, государственная служба в западных странах все больше превращается в систему, обслуживающую интересы людей. У нас также эта тенденция очевидна. Более того, нет антагонизма между властью и народом, что говорит о реализации такого важнейшего национального интереса, как достижение сбалансированности политических интересов граждан, общественных объединений и государства, общественного консенсуса по ключевым вопросам развития Республики Беларусь. ▀