

качественных результатов и минимизация затрат на их достижение. Именно поэтому необходимо оценивать как результативность, так и эффективность, баланс между которыми принципиально важен [6].

В заключение хотелось бы напомнить слова Теодора Рузвельта: «Великой нацией нас делает не наше богатство, а то, как мы им управляем».

Список использованных источников

1. О неотложных мерах по проведению реформ и укрепления государства [Электронный ресурс]: Указ Президента Украины № 837 от 5 ноября 2019 г. – Режим доступа: <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389> Дата доступа: 20.11.2019.

2. Официальный WEB-портал Мирового Банка [Электронный ресурс] // World Bank Group. – 2018. – Режим доступа: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>. Дата доступа: 20.11.2019.

3. Löffler, E. Improving the Quality of East and West European Public Services / E. Löffler, M. Vintar // Business & Economics. – 2004. – 276 p.

4. The EFQM Excellence Model [Электронный ресурс] // European Foundation of Quality Management. – Режим доступа: <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx> Дата доступа: 20.11.2019.

5. Павлов, Д. М. Эффективность системы органов государственного управления: понятия, условия, критерии и оценки / Д. М. Павлов // Наук. весн. Нац. Академии внутренних дел Украины. – К.: НАВСУ, 2003. – № 1. – С. 217–223.

6. Бабинова, О. А. Критерии оценки эффективности дельности органов муниципального управления: зарубежный опыт и Украина / О. О. Бабинова // Стратегические приоритеты. – 2007. – № 2 (3). – С. 73–78.

Скобелев В. П.

О НЕКОТОРЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ СУДЕБНОГО ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ, БЕЗДЕЙСТВИЯ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Белорусский государственный университет,
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *s_v_p@tut.by*

Анализ процессуального законодательства и практики его применения показывает, что судебное обжалование решений (действий, бездействия) в области государственного управления сопряжено с рядом проблем. Прежде всего это проблемы, связанные ограничением права физических лиц и организаций на судебную защиту.

Так, согласно ч. 1 ст. 353 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ГПК) гражданин вправе обратиться в суд с жалобой на действия (бездействие) государственных органов, организаций и должностных лиц «кроме случаев, когда для разрешения отдельных жалоб

законодательством Республики Беларусь установлен иной, несудебный, порядок обжалования». Получается, что в нарушение ч. 1 ст. 60 Конституции Республики Беларусь из сферы судебного контроля разрешается изымать определенные действия (бездействие) в сфере государственного управления, и подобного рода изъятия допустимо вводить фактически любым нормативным правовым актом (в том числе и подзаконного уровня), коль скоро в норме употреблено выражение «законодательством Республики Беларусь».

Причем ситуацию усугубляет еще то обстоятельство, что некоторые нормативные правовые акты или вообще не упоминают о возможности какого-либо обжалования некоторых действий, решений (см., например, Инструкцию о порядке проведения аттестации адвокатов, утвержденную постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 2 февраля 2012 г. № 34), или же оговаривают только административный порядок их оспаривания (см., в частности, ч. 4 п. 9 Декрета Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2014 г. № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций»; ч. 4 п. 4 ст. 30 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2004 г. № 305-3 «О нотариате и нотариальной деятельности»). Если в подобных случаях формально руководствоваться предписаниями ч. 1 ст. 353 ГПК, то можно прийти к выводу (безусловно, ошибочному), что рассмотрение соответствующих жалоб заинтересованных лиц к компетенции судов не относится.

Правила § 6 главы 29 ГПК предусматривают обжалование только тех действий (бездействия), которые ущемляют права граждан, упуская при этом из виду, что действиями (бездействием) могут ущемляться и имеющиеся у граждан охраняемые законом интересы. Так, охраняемые законом интересы выступают предметом защиты при обжаловании гражданами так называемых промежуточных управленческих решений (подобные решения выносятся до принятия итогового управленческого решения – решения, напрямую затрагивающего права и (или) обязанности граждан – и фактически обуславливают содержание последнего; промежуточные решения весьма характерны, например, для процедур предоставления в пользование или собственность природных ресурсов, когда до принятия решения о предоставлении природного ресурса необходимо осуществить различные согласования), обжаловании ответов на обращения, в том числе обращения по поводу разъяснения порядка реализации нормативных правовых актов. В связи с этим весьма показательным, что постановление Пленума Верховного Суда от 24 декабря 2009 г. № 11 «О применении судами законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов граждан при рассмотрении жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц» (далее – постановление Пленума ВС № 11) неоднократно, в том числе в своем наименовании и преамбуле, говорит о защите законных интересов граждан.

К числу объектов обжалования § 6 главы 29 ГПК относит действия и бездействие государственных органов (организаций, должностных лиц), что

является не совсем точным, так как данные субъекты могут выносить и решения, т. е. облеченные в форму документов правоприменительные акты. Правда, норма ч. 2 ст. 353 ГПК трактует понятие действий настолько широко (к действиям там отнесены такие действия, «в результате которых гражданин незаконно лишен возможности полностью или частично осуществить право, предоставленное ему нормативным правовым актом, либо на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность»), что оно фактически охватывает собой и решения, тем более если учесть, что с философской точки зрения любое решение суть результат определенного действия. Поэтому позиция о возможности обжалования по правилам § 6 главы 29 ГПК решений государственных органов, организаций и должностных лиц отстаивается в теории [1, с. 173], проводится в правоприменительной практике [2] и подтверждена на уровне постановления Пленума ВС № 11 (см. п. 3, 4, 7, 8, 10, 14, 15 и др.). Хотя в плане системности регулирования было бы желательно, чтобы в § 6 главы 29 ГПК присутствовало прямое указание на решения, подобно тому, как это сделано в главе 25 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь (далее – ХПК).

Широкая трактовка понятия действий, закрепленная в ч. 2 ст. 353 ГПК, порождает вопрос о допустимости обжалования по правилам § 6 главы 29 ГПК нормативных правовых актов (подобного вопроса не возникает применительно к хозяйственному процессу, поскольку глава 25 ХПК, как следует из ее названия и содержания, предусматривает проверку законности только ненормативных правовых актов). В постановлении Пленума ВС № 11 какие-либо предписания на этот счет отсутствуют, хотя в предшествовавшем ему постановлении Пленума Верховного Суда от 17 декабря 2002 г. № 10 «О применении судами процессуального законодательства, регулирующего особенности рассмотрения жалоб на ущемляющие права граждан действия (бездействие) государственных органов, юридических лиц, иных организаций и должностных лиц» непосредственно указывалось, что в судебном порядке может быть обжалован акт ненормативного характера, дела о признании недействительным нормативного правового акта судам не подведомственны. Как свидетельствуют отдельные примеры [3], по такому же пути (но уже в отсутствие закрепленных законодательством четких ориентиров) судебная практика идет и в настоящее время.

Норма ст. 358 ГПК позволяет юридическим лицам обращаться в суд с жалобой только «в случаях, прямо предусмотренных законодательством». Проблема, связанная с содержанием и порядком применения данной нормы (в части ограничения права организаций на судебную защиту) даже становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда Республики Беларусь в решении от 5 апреля 2007 г. № Р-199/2007 «О праве обжалования в суд письменного предупреждения о нарушении законодательства религиозной организацией» (хотя с тех пор ни в плане правового регулирования, ни в плане правоприменения ничего не изменилось). Нам представляется, что юридическое лицо вправе обращаться в суд с жалобой в порядке гражданского судопроизводства всегда, когда считает свои права и

законные интересы нарушенными, кроме случаев, когда жалоба в соответствии с правилами распределения дел между гражданским и экономическим правосудием подлежит разрешению по нормам ХПК.

Не являются полностью удачными с точки зрения обеспечения права на судебную защиту и нормы главы 25 ХПК. Так, ч. 1 ст. 227 ХПК говорит о подаче в суд заявления «о признании недействительным ненормативного правового акта государственного органа, органа местного управления и самоуправления, иного органа», упуская при этом из виду ненормативные правовые акты должностных лиц, хотя из ст. 228–230 ХПК, а также п. 2–4 постановления Президиума Высшего Хозяйственного Суда от 29 сентября 2010 г. № 39 «О некоторых вопросах применения Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь при рассмотрении дел о проверке законности ненормативных правовых актов органов местного управления и самоуправления, действий (бездействия) их должностных лиц» (далее – постановление Президиума ВХС № 39) видно, что ненормативные правовые акты должностных лиц тоже могут быть предметом оспаривания.

Кроме того, ч. 1 ст. 227 ХПК предусматривает право соответствующих субъектов подать в суд заявление о признании недействительным ненормативного правового акта, «который не соответствует законодательству и которым нарушаются права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или граждан». Получается, что подача заявления в суд возможна только в том случае, если ненормативный правовой акт объективно не соответствует законодательству и нарушает права и законные интересы, причем данные обстоятельства должны проверяться судом еще на стадии возбуждения дела. В действительности, однако, для обращения в суд достаточно, чтобы потерпевшие лица просто считали ненормативный правовой акт таковым – не соответствующим законодательству и нарушающим их права, законные интересы. Кстати, совершенно правильный языковой оборот – «если считают, что нарушены права и законные интересы ... а также что ... противоречат законодательному или иному нормативному правовому акту» – употреблен далее по тексту статьи, причем в отношении не только действий (бездействия), но и, что удивительно, ненормативных правовых актов (т. е. в одной и той же норме имеет место двойное регулирование условий для обращения в суд с заявлением об оспаривании ненормативного правового акта). Полагаем, что все отмеченные недостатки ч. 1 ст. 227 ХПК могут быть устранены путем исключения из ее текста слов «государственного органа, органа местного управления и самоуправления, иного органа, который не соответствует законодательству и которым нарушаются права и законные интересы юридических лиц, индивидуальных предпринимателей или граждан».

Согласно абз. 2 ч. 1 ст. 228 ХПК к заявлению должна быть приложена копия оспариваемого ненормативного правового акта (ГПК подобного правила не закрепляет, равно как и вообще не требует приложения к подаваемым в суды заявлениям каких-либо доказательств). Такое же

требование предусмотрено и ч. 4 ст. 160 ХПК, что представляется нам излишним, поскольку, во-первых, происходит дублирование правовых предписаний, во-вторых, нарушается системность в регулировании, так как ст. 160 находится в главе ХПК, посвященной предъявлению иска. Несоблюдение названного требования в силу ст. 217 ХПК должно влечь оставление заявления без движения. Очевидно, однако, что в реальной жизни субъект, потерпевший от неправомерного правового акта, в силу объективных причин не всегда располагают копией последнего (например, государственный орган, ознакомив заинтересованное лицо с текстом принятого акта, может отказать в выдаче его копии), а значит, фактически будет лишен возможности обратиться за судебной защитой своих прав.

По сути, единственный, причем очень сложный, выход из такой ситуации состоит в обжаловании по правилам главы 25 ХПК отказа государственного органа в выдаче копии правового акта, а затем по получении правового акта – в обжаловании в соответствии с главой 25 ХПК уже его самого. Вместе с тем ч. 3, 4 п. 8 постановления Президиума ВХС № 39 гласит, что текст оспариваемого ненормативного правового акта должен быть приложен к заявлению, «если он имеется у заявителя. В случае если оспариваемый заявителем ненормативный правовой акт у него отсутствует, заявитель вправе обратиться к ... суду с ходатайством об истребовании в порядке подготовки дела к судебному разбирательству текста такого акта у органа местного управления и самоуправления». Такое решение проблемы хоть и является весьма рациональным, но тем не менее напрямую противоречит предписаниям ХПК, а потому, на наш взгляд, недопустимо. Проблема должна решаться не путем издания подзаконных актов, фактически корректирующих ХПК, а через внесение в ХПК непосредственных изменений. В связи с этим второе предложение абз. 2 ч. 1 ст. 228 ХПК целесообразно изложить в следующей редакции: «К заявлению прилагается копия оспариваемого акта, если она имеется у заявителя. Если ненормативный правовой акт был опубликован, в заявлении указывается, когда и в каком средстве массовой информации это было сделано».

Дело об обжаловании решений, действий, бездействия в сфере государственного управления не может рассматриваться по правилам § 6 главы 29 ГПК или главы 25 ХПК, если оно связано со спором о гражданском праве. О наличии связи дела со спором о гражданском праве следует говорить в тех случаях, когда разрешению жалобы (заявления) должно предшествовать (или необходимо сопутствовать) выяснение материально-правового положения в области горизонтальных правоотношений (гражданских, жилищных, семейных и т. п.) между подателем жалобы (заявления) и другим (другими) частным лицом (физическим или юридическим). В подобной ситуации дело может быть разрешено (в том числе и оспорен неправомерный акт государственного органа или должностного лица) только в порядке искового производства. Вместе с тем если ГПК регулирует последствия обнаружения судом связи жалобы со спором о праве (п. 10 ч. 1 ст. 165, п. 8 ст. 245), то в ХПК подобных

норм практически нет (исключение составляют только случаи, предусмотренные абз. 9–11 ст. 151 ХПК), в связи с чем их стоило бы там закрепить.

Аналогичным образом должна разрешаться и обратная ситуация: отсутствие спора о гражданско-правовом нарушении между частными лицами означает, что вопрос об оспаривании решений, действий, бездействия государственных органов и должностных лиц не может рассматриваться в исковом производстве, заинтересованному лицу следует обращаться в суд в порядке § 6 главы 29 ГПК или главы 25 ХПК. Однако на практике заинтересованные лица нередко в таких случаях подают в суд именно иски. Каким образом должен поступить суд, обнаружив подобную ошибку, ни ГПК, ни ХПК не определяет. Полагаем, что в данных кодексах необходимо закрепить новое основание для отказа в принятии заявления (оставления его без рассмотрения): «дело подлежит рассмотрению в ином судебном порядке». В гражданском процессе такое правило заменит собою положения п. 10 ч. 1 ст. 165, п. 8 ст. 245 ГПК, а в хозяйственном судопроизводстве позволит заместить абз. 7–11 ст. 151 ХПК (до того, как эти преобразования будут осуществлены, приведенные нормы ГПК и ХПК допустимо применять по аналогии для разрешения описанной ситуации).

Список использованных источников

1. Гражданский процесс. Особенная часть : учебник / Т. А. Белова [и др.] ; под общ. ред. Т. А. Беловой, И. Н. Колядко, Н. Г. Юркевича. – 2-е изд. перераб. и доп. – Минск: Амалфея, 2007. – 592 с.

2. Практика рассмотрения судами жалоб на ущемляющие права действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц // Судовы веснік. – 2010. – № 1. – С. 20–29.

3. Вторая часть «тунеядского» процесса. Гомельчанин пытается через суд отменить Декрет № 3. Вынесено решение // Onliner. – Режим доступа: <https://people.onliner.by/2017/02/21/sud-24>. – Дата доступа: 20.10.2020.

Соловьёв П. В.

ИНСТИТУТ ПИСЬМЕННЫХ РАЗЪЯСНЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ВОПРОСАМ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ: НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Полоцкий государственный университет
ул. Молодёжная 111-11, 211440 Новополоцк, Беларусь, *p.solovjov@psu.by*

Толкование нормативных актов – это деятельность субъектов права по уяснению и разъяснению смысла норм права для их последующей реализации, здесь норма права, имея общий характер, применяется к конкретным жизненным ситуациям. В зависимости от юридической обязательности акта толкования в теории права говорят о двух видах: официальное и неофициальное толкование. Интерпретационные акты