

БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Объект авторского права
УДК 352/354.077(476)(043.3)

**КОХОВЕЦ
ОЛЕГ ВИКТОРОВИЧ**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЖАЛОВАНИЯ В
ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

по специальности 12.00.14 – административное право, административно-
деликтное право, административный процесс

Минск, 2023

Работа выполнена в учреждении образования «Белорусский государственный экономический университет»

Научный
руководитель: **Федчук Иван Леонтьевич,**
кандидат юридических наук, доцент, ведущий специалист информационно-аналитического отдела управления безопасности страховой деятельности Белорусского республиканского унитарного страхового предприятия «Белгосстрах»

Официальные
оппоненты: **Рябцев Леонид Михайлович,**
доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного суда Республики Беларусь

Асаёнок Борис Валерьевич,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин учреждения образования Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет «МИТСО»

Оппонирующая
организация: **УО «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь»**

Защита состоится 26 сентября 2023 года в 14.00 на заседании совета по защите диссертаций К 02.01.01 при Белорусском государственном университете по адресу: 220030, г. Минск, ул. Ленинградская, 8, ауд. 407.
Ученый секретарь: e-mail: shis@mail.ru, телефон 209 53 90

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Белорусского государственного университета.

Автореферат разослан « 10 » июля 2023 года.

Ученый секретарь
совета по защите диссертаций



И.С.Шахрай

ВВЕДЕНИЕ

Реализация права подачи жалобы в компетентные органы государственного управления в Республике Беларусь является действенным способом не только защиты своих нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов, но и их эффективного восстановления. Обеспечение права на обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц органов государственного управления является также одной из приоритетных задач, направленных на повышение качества жизни населения.

При этом необходимым условием успешной реализации указанного права выступает наличие правового регулирования порядка обжалования решений, принимаемых органами государственного управления и их должностными лицами, которое, несмотря на особую социальную значимость и приоритетность, должно научно-теоретического осмысления не получило, для отдельных актов законодательства характерно наличие пробелов, коллизий и правовой неопределенности. Многоуровневая система обладающих различной юридической силой нормативных правовых актов, регулирующих вопросы обжалования действий и решений должностных лиц органов государственного управления, приводит к их различному толкованию гражданами и существенно затрудняет возможность реализации права на обжалование.

Эффективность административно-правового обеспечения обжалования в государственном управлении непосредственно зависит от субъектов этой деятельности. Вместе с тем в деятельности органов государственного управления имеются факты формализма, некомпетентности и волокиты при рассмотрении жалоб граждан и юридических лиц, что снижает качество рассмотрения поступающих в эти органы жалоб и принимаемых по ним решений. Кроме того, практика реализации нормативных правовых актов в указанной сфере свидетельствует об отсутствии эффективного механизма противодействия необоснованным жалобам и злоупотреблением права на обжалование.

Особую актуальность рассматриваемой теме придает не соответствующий современному развитию общественных отношений уровень информационного обеспечения процесса обжалования в государственном управлении.

Ранее в Республике Беларусь комплексных теоретических исследований обжалования в государственном управлении не проводилось.

Указанные обстоятельства обуславливают актуальность и особую значимость проведения исследования по теме настоящей диссертации,

необходимость формирования новых подходов к государственно-управленческой деятельности в очерченном направлении.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Связь работы с научными программами (проектами), темами

Диссертационное исследование направлено на реализацию целей и задач, сформулированных в пункте 23 Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь, одобренной Указом Президента Республики Беларусь от 10 апреля 2002 г. № 205. Тема диссертации соответствует пункту 13 Перечня приоритетных направлений научных исследований Республики Беларусь от 12 марта 2015 г. № 190, Перечню актуальных направлений диссертационных исследований в области права на 2012–2016 годы, утвержденному решением Межведомственного совета по проблемам диссертационных исследований в области права при Министерстве юстиции Республики Беларусь от 5 сентября 2012 г. Диссертация выполнена в рамках темы «Теория и практика применения административного законодательства в деятельности органов внутренних дел», предусмотренной подпунктом 2.1 пункта 2 перспективного плана научно-исследовательской деятельности учреждения образования «Академия Министерства внутренних дел Республики Беларусь» на 2016–2020 годы, и темы «Правовое обеспечение развития инновационно-предпринимательской деятельности в Республике Беларусь», предусмотренной пунктом 1 перспективного плана научно-исследовательской деятельности учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет» на 2021–2025 годы.

Цель, задачи, объект и предмет исследования

Целью диссертационного исследования является разработка научно-теоретических и прикладных положений, выводов, а также организационно-правовых предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства и практики его применения в сфере обжалования в государственном управлении.

Указанная цель исследования определила постановку и решение следующих задач:

- осуществить периодизацию развития на территории Беларуси законодательства об обжаловании с выделением исторических этапов;
- раскрыть сущность жалобы в государственном управлении и на этой основе определить понятие указанного правового явления;
- теоретически аргументировать на основе сущностно-содержательного анализа юридической природы обжалования в государственном управлении необходимость выделения института

обжалования в административном праве, а также предложить авторскую дефиницию исследуемого правового явления;

– разработать научно обоснованные предложения и рекомендации по совершенствованию законодательства Республики Беларусь, регулирующего вопросы обжалования в государственном управлении;

– выделить стадии обжалования в государственном управлении, с учетом которых сформулировать рекомендации, направленные на совершенствование организации процесса обжалования в государственном управлении.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц органов государственного управления.

Предметом исследования является совокупность административно-правовых норм, регулирующих сферу обжалования в государственном управлении, а также практика их применения в деятельности органов государственного управления.

Выбор объекта и предмета диссертационного исследования обусловлен актуальностью рассматриваемых вопросов и необходимостью совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере обжалования в государственном управлении.

Научная новизна

Диссертация является первым в Республике Беларусь комплексным исследованием общественных отношений, складывающихся в сфере обжалования в государственном управлении. Результаты проведенного исследования позволили уточнить определения некоторых понятий, касающихся общественных отношений в рассматриваемой сфере, а также предложить авторские дефиниции, соответствующие правовому наполнению обжалования в содержательном аспекте. Аргументирована необходимость придания исследуемому правовому явлению самостоятельной процессуальной формы в виде института обжалования в административном праве. Сформулированы и теоретически обоснованы организационно-правовые предложения и рекомендации, направленные как на совершенствование законодательства Республики Беларусь, регулирующего обжалование в государственном управлении, так и на повышение эффективности и качества работы органов государственного управления по рассмотрению поступающих жалоб.

Положения, выносимые на защиту

1. Периодизация развития законодательства об обжаловании, основанная на исторических периодах формирования белорусской

государственности и принятия нормативных правовых актов в данной области, с выделением следующих периодов: 1) *период возникновения и существования древних белорусских государств-княжеств* (юридическое закрепление прав на жалобу в первом письменном источнике права «Русская Правда»); 2) *период Великого Княжества Литовского и Речи Посполитой* (придание обжалованию более сложной юридической формы и четкая правовая регламентация в сборниках права – Судебнике Казимира 1468 года, статутах Великого Княжества Литовского 1529, 1566 и 1588 годов); 3) *период вхождения в состав Российской империи* (создание при Государственном Совете Комиссии прошений как начало юридического закрепления института обжалования в государственном управлении); 4) *Советский период* (окончательное становление института обжалования в государственном управлении); 5) *период суверенной Республики Беларусь* (несмотря на активное обновление законодательства об обжаловании в государственном управлении, характерна определенная нестабильность правового регулирования указанного процесса, выражающаяся в виде постоянных изменений и дополнений, актуализирующая необходимость совершенствования этого законодательства и его систематизации).

Приведенная периодизация раскрывает закономерности развития института обжалования в государственном управлении в исторической ретроспективе. Выявлена тенденция к обособлению законодательства, регулирующего вопросы обжалования и его эволюции на каждом историческом этапе в более сложные формы.

2. Сформулированные на основе изучения правового содержания жалобы и обжалования в государственном управлении авторские дефиниции понятий «жалоба» и «обжалование»:

жалоба – просьба физического лица (группы лиц), юридического лица (их объединений) или его (их) законных представителей (представителей) дать правовую оценку действиям (бездействию) органов государственного управления и их должностных лиц, которыми, по мнению заявителя, были нарушены его права, свободы и (или) законные интересы, направленная в вышестоящие по отношению к субъекту, чьи действия обжалуются, органы государственного управления (вышестоящему должностному лицу) и содержащая требование о восстановлении нарушенных прав в случае признания ее обоснованной;

обжалование – юридический процесс, состоящий из последовательных стадий, направленных на рассмотрение компетентными государственными органами, их должностными лицами соответствующей жалобы, поданной гражданами или юридическими лицами либо их законными представителями (представителями), по факту реального или мнимого нарушения их прав,

свобод и (или) законных интересов, а также имеющий своим результатом вынесение законного решения по фактам, изложенным в жалобе.

Данные определения направлены на расширение научных представлений об исследуемых правовых явлениях, а также исключение существующих разночтений в их понимании; совершенствование понятийного аппарата законодательства, регулирующего обжалование в государственном управлении; определение содержания и специфики каждого из указанных правовых явлений; выявление круга лиц, участвующих в процессе обжалования в государственном управлении.

3. Научно обоснованное положение о необходимости придания процессу обжалования самостоятельной процессуальной формы в виде правового института, комплексно регулирующего вопросы обжалования в государственном управлении.

Данное положение базируется на проведенном теоретическом исследовании определений и особенностей правового института в целом, а также специфики обжалования как юридического процесса, состоящего из ряда последовательных стадий, сменяющих друг друга, отличительных черт его субъектов, включая права и обязанности, определяющих их правовой статус, объекта, содержания и предмета правового регулирования обжалования в государственном управлении.

С учетом рассматриваемых общественных отношений определена отраслевая принадлежность института обжалования в государственном управлении – административное право. Роль данного института заключается в более полном урегулировании соответствующих общественных отношений, что будет способствовать гарантированному восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов граждан, нарушенных неправомерными действиями (бездействием) и решениями должностных лиц органов государственного управления.

4. Теоретически аргументированные предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь, регулирующего обжалование в государственном управлении:

4.1. Учитывая специфику обжалования в государственном управлении, а также наличие значительного количества нормативных правовых актов различной юридической силы, регулирующих общественные отношения в указанной сфере, целесообразно принять единый специальный Закон Республики Беларусь «Об обжаловании в государственном управлении» (далее – Закон), комплексно регламентирующий вопросы обжалования в государственном управлении. В целях повышения эффективности последующей реализации этого Закона предлагается включить в него нормы иных нормативных правовых актов, связанных с рассмотрением жалоб

граждан и юридических лиц, касающихся различных сфер жизнедеятельности.

Положения данного Закона должны быть направлены на:

- осуществление унификации законодательства, регулирующего отношения в указанной сфере и минимизацию количества отсылочных норм;
- единообразное понимание норм указанного законодательства и применение их в практической деятельности;
- расширение объема правовых знаний населения для более действенной реализации права на обжалование;
- обеспечение четкого и конкретного регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере обжалования в государственном управлении;

4.2. Предусмотреть административную ответственность за злоупотребление правом на подачу жалобы. Для этого главу 24 «Административные правонарушения против порядка управления» Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях дополнить статьей 24.60 следующего содержания:

«Статья 24.60. Злоупотребление правом на подачу жалобы

1. Подача в государственные органы жалобы, содержащей заведомо ложные сведения по факту нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан, индивидуальных предпринимателей или юридических лиц, –

влечет наложение штрафа для физических лиц в размере от четырех до пятнадцати базовых величин, на индивидуального предпринимателя и юридическое лицо – в размере от десяти до тридцати базовых величин.

2. Направление в государственные органы жалобы, содержащей нецензурные выражения, сведения клеветнического характера, в отношении должностных лиц органов государственного управления (органов государственного управления), а также угрозу жизни, здоровью и имуществу или побуждение к противоправному деянию –

влечет наложение штрафа для физических лиц в размере от двадцати до тридцати базовых величин, на индивидуального предпринимателя и юридическое лицо – в размере от тридцати до пятидесяти базовых величин».

Введение административной ответственности за злоупотребление правом на подачу жалобы позволит:

- снизить количество необоснованных жалоб, поступающих в органы государственного управления;
- сосредоточить усилия должностных лиц органов государственного управления на восстановлении реально нарушенных прав, свобод и (или)

законных интересов граждан и юридических лиц;

– обеспечить защиту прав должностных лиц органов государственного управления от противоправных посягательств со стороны лиц, злоупотребивших правом на подачу жалобы.

5. Рекомендации организационного характера, направленные на совершенствование организации процесса обжалования в государственном управлении:

5.1. Создать при органах государственного управления рабочие группы, специализирующиеся на рассмотрении жалоб граждан (их законных представителей) и юридических лиц (их представителей).

Практическая реализация данной рекомендации позволит:

– повысить эффективность работы должностных лиц по рассмотрению жалоб граждан (их законных представителей) и юридических лиц (их представителей);

– повысить качество выносимых решений по поступающим в органы государственного управления жалобам;

– исключить случаи нарушения учетно-регистрационной дисциплины и затягивания сроков вынесения решения по жалобе;

5.2. Нормативно закрепить положение об оплате за подачу повторной жалобы в органы государственного управления и возврате такой оплаты в случае признания жалобы обоснованной.

Данное предложение направлено на преодоление существующей негативной тенденции, связанной с поступлением в органы государственного управления значительного количества повторных необоснованных жалоб. Кроме того, закрепление положения о возможности возврата оплаты позволит исключить зависимость права граждан на защиту своих прав, свобод и (или) законных интересов от материального фактора;

5.3. Регламентировать вопрос о едином сроке подачи жалобы в орган государственного управления, а именно один год с момента, когда лицо узнало, что его права, свободы и (или) законные интересы были нарушены, а также ввести срок исполнения входящей корреспонденции (запросов по жалобам) – в течение пяти дней с момента ее поступления и регистрации.

Реализация этого предложения будет способствовать унификации сроков подачи жалобы в государственном управлении, устранению волокиты, вызванной неоправданно растянутыми сроками рассмотрения как жалобы, так и запросов по ней;

5.4. Оптимизировать работу Единой интегрированной республиканской автоматизированной системы учета и обработки обращений граждан и юридических лиц путем внедрения информационной площадки, специализирующейся на мониторинге и оперативном реагировании

на жалобы населения (негативные комментарии, отзывы), размещенные в различных социальных сетях.

Внедрение данной информационной площадки позволит:

– провести цифровую трансформацию процесса обжалования в государственном управлении;

– перейти на цифровой формат взаимодействия граждан и органов государственного управления;

– своевременно реагировать на критические замечания и жалобы граждан в социальных сетях, а также осуществлять их профилактику.

Личный вклад соискателя ученой степени в результаты диссертации с отграничением их от соавторов совместных исследований и публикаций

Диссертационное исследование выполнено соискателем лично, ему же принадлежат все выносимые на защиту положения, выводы, правовые и организационно-правовые рекомендации, которые нашли отражение в диссертации, научных публикациях и автореферате. В опубликованных в соавторстве работах соискателю принадлежит не менее 50 процентов текста: обзор и анализ научной литературы, эмпирические данные, выводы, предложения и рекомендации. Материалы совместных публикаций использованы соискателем в объеме авторского вклада.

Апробация диссертации и информация об использовании ее результатов

Результаты диссертационного исследования, включенные в настоящую работу, докладывались и обсуждались на научных конференциях: «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов (г. Минск, 2019, 2020, 2021 годы), «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (РФ, г. Санкт-Петербург, 2019, 2020, 2021 годы), «Правовая культура в современном обществе» (г. Могилев, 2021 год), «Актуальные проблемы теории и практики применения административного, административно-деликтного, административно-деликтно-процессуального законодательства в правоохранительной деятельности» (г. Могилев, 2021 год).

Результаты исследования внедрены в практическую деятельность органов государственного управления и образовательный процесс.

Опубликованность результатов диссертации

Результаты диссертационного исследования отражены в 22 научных работах общим объемом 9,4 авт. л. Из них: 13 публикаций (6,9 авт. л), соответствующих пункту 19 Положения о присуждении ученых степеней и присвоении ученых званий (из них 2 – в соавторстве), 3 тезиса доклада, 6 статей в иных научных изданиях (из них 3 – в зарубежных изданиях).

Структура и объем диссертации

Диссертация состоит из перечня сокращений и обозначений, введения, общей характеристики работы, трех глав, которые объединяют семь разделов, заключения, списка использованных источников, приложений. Объем диссертации без учета библиографического списка и приложений составляет 110 страниц. Библиографический список составляет 18 страниц со списком использованных источников в количестве 219 наименований, включая 22 публикации соискателя. Приложения размещены на 29 страницах.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Глава первая «Аналитический обзор литературы и методологическая основа исследования» состоит из раздела, содержащего обзор литературы по теме, с учетом которого выявлены проблемы, требующие научного осмысления, определены предмет и задачи исследования, а также раскрыта методологическая база диссертации.

Теоретической основой исследования послужили научные труды отечественных и зарубежных ученых. Правовую основу диссертации составили международно-правовые акты, акты законодательства Республики Беларусь и ряда зарубежных стран.

В главе определяется комплекс нуждающихся в изучении и научно-теоретическом обосновании организационно-правовых проблем регулирования порядка обжалования неправомερных действий (бездействия) и решений должностных лиц органов государственного управления, формулируются правовые и организационные направления их решения. В частности, обозначаются перспективные направления развития и совершенствования административно-правового регулирования обжалования в государственном управлении.

Указываются научные методы исследования, в числе которых метод ретроспективного анализа, метод анализа и синтеза, системный, диалектический, сравнительно-правовой методы, метод научного познания, логический метод, метод социологического опроса и др.

Глава вторая «Теоретико-правовое содержание обжалования в государственном управлении» состоит из трех разделов.

В разделе 2.1 «*Обжалование в государственном управлении в исторической ретроспективе*» проведен ретроспективный анализ тенденций развития белорусской государственности и принятия нормативных правовых актов, регулирующих обжалование в государственном управлении, с выделением пяти исторических периодов (возникновения и существования древних белорусских государств-княжеств,

Великого Княжества Литовского и Речи Посполитой, вхождения в состав Российской империи, Советский период, период суверенной Республики Беларусь).

В разделе 2.2 *«Понятие и сущность жалобы в государственном управлении»* с научной точки зрения рассматривается понятие жалобы в государственном управлении, предлагается авторская дефиниция данного правового явления. Раскрывается сущность жалобы в государственном управлении, которая представляет собой: 1) средство защиты прав, свобод и законных интересов граждан; 2) юридический конфликт между лицом, обратившимся с ней, и органами государственного управления; 3) средство фиксации наличия в законодательстве пробелов, способствующее нарушению прав, свобод и законных интересов граждан; 4) средство контроля за деятельностью органов государственного управления; 5) определенное действие как лица, которое обращается с ней в соответствующие органы государственного управления, так и этих органов, обязанных незамедлительно принять меры реагирования; 6) показатель правовой культуры населения; 7) средство противодействия незаконно возложенным обязанностям; 8) средство реализации конституционного права на обращение; 9) определенным способом структурированную информацию, свидетельствующую о нарушении определенных норм права; 10) объект нормативной оценки, поскольку к ней предъявляются определенные требования, которым она должна соответствовать. Проводится исследование правового наполнения таких видов защиты прав граждан, как административная жалоба и административный иск, а также соотношения понятий указанных юридических явлений.

В разделе 2.3 *«Понятие и юридическая природа обжалования в государственном управлении»* проводится семантический анализ понятия обжалования в государственном управлении, формулируется его авторская дефиниция, а также теоретически обосновывается положение об обжаловании как юридическом процессе, состоящем из ряда сменяющих друг друга стадий. Исходя из специфики субъектного состава, объекта и содержания процесса обжалования, предмета его правового регулирования и формы, научно обосновывается необходимость придания исследуемому процессу самостоятельной процессуальной формы в виде института обжалования в административном праве, комплексно регулирующего вопросы рассматриваемых общественных отношений. При исследовании юридической природы обжалования в государственном управлении раскрываются присущие ему особенности: 1) возникновение определенного конфликта (конфликтной ситуации, спора, противоречия) как повода для начала процесса обжалования; 2) взаимодействие населения

с государством (наличие обратной связи – с момента написания жалобы лицом и последующей обязанности государственных органов отреагировать на нее и разрешить причину неудовлетворенности); 3) выявление существующих пробелов в законодательстве, деятельности государства и его должностных лиц, а также выработка путей и стратегий совершенствования работы государственного аппарата.

Глава третья «Реализация права на обжалование в государственном управлении» состоит из трех разделов.

В разделе 3.1 *«Правовые основы обеспечения обжалования в государственном управлении»* исследуется административно-правовое регулирование порядка обжалования в Республике Беларусь, на основании чего делается вывод о наличии в Республике Беларусь сложной, многоуровневой системы нормативных правовых актов в указанной сфере, обладающих различной юридической силой, следствием чего являются множество бланкетных норм, сложность в понимании гражданами действующего законодательства и незнание, как им руководствоваться, а также искажение норм того или иного акта нормами акта более низкого уровня. Для формирования эффективного законодательства, регламентирующего порядок обжалования в государственном управлении, предлагается разработать и принять Закон Республики Беларусь «Об обжаловании в государственном управлении», комплексно регулирующий вопросы обжалования в государственном управлении. В указанном разделе акцентируется внимание также на проблему злоупотребления гражданами правом на обращение, в связи с чем аргументируется необходимость введения административной ответственности за злоупотребление этим правом.

В разделе 3.2 *«Принципы и правовой статус субъектов обжалования в государственном управлении»* определяются принципы обжалования в государственном управлении, субъекты обжалования, а также их правовой статус. Предлагаются авторские дефиниции понятий «автор жалобы» и «адресат жалобы». Научно обосновывается необходимость их включения в предлагаемый к принятию Закон Республики Беларусь «Об обжаловании в государственном управлении», что позволит законодательно закрепить: 1) основополагающие принципы обжалования в государственном управлении; 2) субъектный состав обжалования в государственном управлении; 3) права и обязанности субъектов обжалования в государственном управлении.

В разделе 3.3 *«Стадии обжалования в государственном управлении»* выделяются и научно обосновываются основные стадии процесса обжалования в государственном управлении, к которым автором отнесены:

1) подача жалобы; 2) принятие жалобы и ее регистрация; 3) рассмотрение поступившей жалобы по существу; 4) вынесение законного решения по поступившей жалобе; 5) уведомление лица о принятом решении; 6) восстановление нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов.

Проводится комплексный анализ каждой из стадий, в том числе с точки зрения правоприменительной практики, на основании чего формулируются и обосновываются организационные рекомендации, направленные на совершенствование процесса обжалования в государственном управлении и его цифровой трансформации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Основные научные результаты диссертации

Впервые проведенное в Республике Беларусь комплексное исследование административно-правового регулирования обжалования в государственном управлении позволило сделать и научно обосновать следующие основные выводы, теоретические, а также практико-ориентированные предложения и рекомендации организационно-правового характера:

1. На всех исторических этапах развития общества и государства обжалование занимает особое место как средство отстаивания прав, свобод и (или) законных интересов, а также как действенный метод борьбы с произволом лиц, наделенных властными полномочиями. Тенденцию развития научно-теоретических взглядов, охватывающую проблематику обжалования незаконных действий (бездействия) и решений должностных лиц органов государственного управления, можно охарактеризовать как перманентно нарастающую. Это обусловлено тем, что по мере демократизации общества и его динамического развития особую актуальность приобретают вопросы, касающиеся совершенствования действующего, а также разработки и принятия нового законодательства, соответствующего современным реалиям и потребностям общества. Приведенное обстоятельство свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования порядка обжалования в государственном управлении, а также подтверждает актуальность проведенного исследования административно-правового регулирования указанной сферы общественных отношений [3; 4; 5, с. 54].

2. Жалоба в государственном управлении – просьба физического лица (группы лиц), юридического лица (их объединений) или его (их) законных представителей (представителей) дать правовую оценку действиям (бездействию) органов государственного управления и их должностных лиц,

которыми, по мнению заявителя, были нарушены его права, свободы и (или) законные интересы, направленная в вышестоящие по отношению к субъекту, чьи действия обжалуются, органы государственного управления (вышестоящему должностному лицу) и содержащая требование о восстановлении нарушенных прав в случае признания ее обоснованной [1, с. 37; 2, с. 49; 9, с. 127–128; 14; 17; 20];

Обжалование в государственном управлении – юридический процесс, состоящий из последовательных стадий, направленных на рассмотрение компетентными государственными органами, их должностными лицами соответствующей жалобы, поданной гражданами или юридическими лицами либо их законными представителями (представителями), по факту реального или мнимого нарушения их прав, свобод и (или) законных интересов, а также имеющий своим результатом вынесение законного решения по фактам, изложенным в жалобе [6, с. 20; 15; 21];

3. Совокупность норм, регулирующих общественные отношения в сфере обжалования в государственном управлении, является правовым институтом. Данный вывод основывается на проведенном теоретическом исследовании юридической природы обжалования, специфики его субъектного состава, объекта, содержания и предмета правового регулирования общественных отношений. Следует подчеркнуть, что для обжалования характерно наличие процессуальной формы, поскольку в основе этого правового явления находится юридический процесс, который представляет собой совокупность общественных отношений, неотъемлемыми признаками которых являются субъект, объект, содержание и форма.

В качестве субъектов обжалования выступают с одной стороны физическое, юридическое лицо или их законные представители (авторы жалобы), обратившиеся с соответствующей жалобой, и органы государственного управления, их должностные лица (адресаты жалобы), которые обладают полномочиями по вынесению законного решения по жалобе – с другой. Вместе с тем отличительной чертой субъектного состава обжалования в государственном управлении является наличие изначально неравного статуса указанных субъектов, поскольку орган государственного управления, его должностное лицо обладают властными полномочиями по отношению к лицу, обратившемуся с жалобой.

Объектом обжалования в государственном управлении выступают общественные отношения, складывающиеся по факту реализации прав, свобод и (или) законных интересов граждан или их законных представителей в сфере государственного управления.

Содержание обжалования в государственном управлении охватывает комплекс взаимных прав и обязанностей сторон. Так, физическое,

юридическое лицо или их законные представители обладают правом подачи соответствующей жалобы, а орган государственного управления или его должностное лицо обязаны провести проверку по указанной жалобе и вынести по ней законное решение.

Форма рассматриваемого правового явления представляет собой определенный порядок (последовательность) сменяющих друг друга процессуальных стадий, (поскольку в основе обжалования находится юридический процесс, который и предопределяет его процессуальную форму, характерной чертой которой выступает стадийность), а также устанавливает алгоритм сбора материалов, необходимых для проведения всесторонней проверки и порядок рассмотрения жалобы в различных инстанциях.

Предметом обжалования выступает определенный конфликт (спор), противоречие между автором жалобы и адресатом жалобы в случае несогласия с решением, принятым органом государственного управления или его должностным лицом. Данное обстоятельство также подчеркивает специфику исследуемого правового явления [6, с. 19; 7, с. 129; 16; 22].

4. В целях совершенствования правовых основ обеспечения обжалования в государственном управлении, необходимо:

4.1 принять единый специальный Закон Республики Беларусь «Об обжаловании в государственном управлении», комплексно регулирующий данную сферу общественных отношений, включив в него нормы других нормативных правовых актов, регламентирующих сходные вопросы.

Принятие указанного Закона будет способствовать установлению четкой регламентации общественных отношений в сфере обжалования в государственном управлении, снижению количества отсылочных норм, устранению имеющихся коллизий и пробелов в действующем законодательстве, регулирующем общественные отношения в указанной сфере, а также осуществлению унификации этого законодательства.

Ввести административную ответственность за обращение в органы государственного управления с жалобой, содержащей заведомо ложные сведения или содержащей в себе нецензурные выражения, сведения клеветнического характера в отношении должностных лиц органов государственного управления (органов государственного управления), а также угрозу жизни, здоровью и имуществу или побуждение к противоправному действию.

Реализация данного нововведения позволит в значительной степени сократить количество необоснованных жалоб, поступающих в органы государственного управления и тем самым повысить эффективность

деятельности должностных лиц по рассмотрению обоснованных жалоб граждан, а также мер, направленных на восстановление нарушенных неправомерными действиями (бездействием) должностных лиц их прав, свобод и (или) законных интересов, обеспечить защиту прав должностных лиц от противоправных посягательств [10, с. 124–125].

5. Рекомендации и предложения по совершенствованию организационно-правовых основ обжалования в государственном управлении с целью:

5.1 введения единого срока подачи жалобы в течение одного года с момента, когда лицо узнало, что его права, свободы и (или) законные интересы были нарушены [11, с. 55; 18];

5.2 установления пятидневного срока рассмотрения входящей корреспонденции (запросов) по жалобе [11, с. 57; 19].

Разработанные рекомендации и предложения направлены на проведение унификации сроков подачи жалобы в государственном управлении, устранение волокиты, вызванной неоправданно растянутыми сроками рассмотрения жалобы, и запросов по ней, а также упрощение процедуры сбора материалов, необходимых как гражданам для подачи жалобы, так и должностному лицу органа государственного управления, которому на рассмотрение поступила жалоба;

5.3 создание при органах государственного управления рабочих групп, специализирующихся на рассмотрении жалоб граждан (их законных представителей) и юридических лиц (их представителей) [8, с. 22]

Деятельность указанных групп позволит повысить эффективность работы органов государственного управления по рассмотрению жалоб граждан (их законных представителей) и юридических лиц (их представителей), качество выносимых решений по жалобам, законности, что вызвано необходимостью четкой регламентации служебных обязанностей сотрудников указанных групп (с целью минимизации отвлечения от непосредственных должностных обязанностей для проведения проверки по жалобе), усовершенствовать порядок ведения делопроизводства по поступающим жалобам, а также закреплением конкретных прав, обязанностей и ответственности сторон;

5.5 введение оплаты (государственной пошлины) за подачу повторной жалобы с целью преодоления негативных тенденций, связанных со значительным количеством повторных жалоб, поступающих в органы государственного управления, являющихся необоснованными.

Вместе с тем следует установить правовой механизм, направленный на возвращение средств, внесенных в качестве оплаты за повторную жалобу, в случае подтверждения ее обоснованности в ходе проведения проверочных

мероприятий. В качестве одного из возможных вариантов может быть обращение лица с квитанцией об уплате государственной пошлины за подачу повторной жалобы (с соответствующей отметкой должностного лица органа государственного управления на ее обороте) в отделение налоговой инспекции.

Преимуществом реализации данной меры будет являться снижение количества повторных жалоб, поступающих в органы государственного управления и, как следствие, бюрократических проявлений в данной сфере [13, с. 72–73];

5.6 внедрение в работу Единой интегрированной республиканской автоматизированной системы учета и обработки обращений граждан и юридических лиц информационной площадки, специализирующейся на мониторинге и оперативном реагировании на жалобы населения (негативные комментарии), размещенные в различных социальных сетях.

Данное нововведение позволит своевременно выявлять негативные тенденции в работе должностных лиц органов государственного управления, а также принимать меры по их профилактике [12, с. 41].

Рекомендации по практическому использованию результатов

Практическая значимость полученных результатов в ходе проведенного диссертационного исследования определяется выводами, правовыми и организационными предложениями, применение которых позволит усовершенствовать действующее законодательство Республики Беларусь, регулирующие вопросы обжалования в государственном управлении.

Полученные результаты диссертационного исследования, нашедшие свое отображение в сформулированных понятиях, выводах и практических рекомендациях, направленных на повышение эффективности как законодательства, регламентирующего указанную сферу общественных отношений, так и работы органов государственного управления, их должностных лиц по рассмотрению поступающих жалоб граждан, юридических лиц и их законных представителей приняты к сведению, внедрены в практическую деятельность или могут быть использованы:

– в практической деятельности Министерства внутренних дел Республики Беларусь при организации работы, связанной с рассмотрением поступающих в это Министерство жалоб граждан (их законных представителей) и юридических лиц (их представителей), а также при выработке дальнейших мер по совершенствованию нормативно-правового и информационного обеспечения деятельности подразделений указанного Министерства при решении возложенных на них служебных задач (акт внедрения);

– в учебном процессе (акты УО «Белорусский государственный экономический университет», УО Федерации профсоюзов Беларуси «Международный университет МИТСО», УО «Могилевский институт Министерства внутренних дел Республики Беларусь», УО «Смоленский государственный университет», УО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации») (акты внедрения);

– Постоянной комиссией Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь по государственному строительству, местному самоуправлению и регламенту (письмо о принятии к сведению);

– в практической деятельности администрации Московского района г. Минска по организации работы, связанной с рассмотрением поступающих в администрацию Московского района г. Минска обращений (жалоб) граждан (их законных представителей) и юридических лиц (их представителей) (справка о возможности использования результатов диссертации).

СПИСОК ПУБЛИКАЦИЙ СОИСКАТЕЛЯ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

Статьи в изданиях, включенных в перечень научных изданий Республики Беларусь для опубликования результатов диссертаций

1. Коховец, О. В. Понятие жалобы в государственном управлении / О. В. Коховец // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2019. – № 1. – С. 33–37.

2. Коховец, О. В. Жалоба в государственном управлении / О. В. Коховец, И. Л. Федчук // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2019. – № 2. – С. 47–51.

3. Коховец, О. В. Правовое регулирование порядка обжалования на территории Беларуси в период Великого княжества Литовского / О. В. Коховец // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2019. – № 2. – С. 223–227.

4. Коховец, О. В. Правовое регулирование порядка обжалования действий и решений государственных органов на территории Беларуси в составе Российской империи / О. В. Коховец // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2019. – № 4. – С. 76–79.

5. Коховец, О. В. Правовое регулирование порядка обжалования действий и решений органов государственного управления на территории Беларуси в составе Союза Советских Социалистических Республик / О. В. Коховец // Сацыял.-экан. і прававыя даследаванні. – 2020. – № 1. – С. 28–36.

6. Коховец, О. В. Понятие обжалования в государственном управлении / О. В. Коховец // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2020. – № 1. – С. 16–20.

7. Коховец, О. В. Юридическая природа обжалования в государственном управлении / О. В. Коховец // Проблемы упр. – 2020. – № 2. – С. 126–131.

8. Коховец, О. В. Совершенствование организационных основ рассмотрения жалоб в государственном управлении / О. В. Коховец // Вестн. Акад. МВД Респ. Беларусь. – 2021. – № 1. – С. 18 – 22.

9. Коховец, О. В. Административная жалоба и административный иск: соотношение понятий / О. В. Коховец // Вестн. БГЭУ. – 2021. – № 2. – С. 127–134.

10. Коховец, О. В. Совершенствование правового регулирования обжалования в государственном управлении / О. В. Коховец // Сацыял.-экан. і прававыя даследаванні. – 2021. – № 2. – С. 19–26.

11. Коховец, О. В. Стадии обжалования в государственном управлении / О. В. Коховец // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2021. – № 3. – С. 54–60.

12. Коховец, О. В. Информатизация процесса обжалования

в государственном управлении / О. В. Коховец // Сацыял.-экан. і прававыя даследаванні. – 2021. – № 3. – С. 36–43.

13. Коховец, О. В. Повторная жалоба в государственном управлении / О. В. Коховец, И. Л. Федчук // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2022. – № 1. – С. 69–74.

Материалы конференций

14. Коховец, О. В. Правовая природа жалобы в государственном управлении / О. В. Коховец // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения). – СПб., 22 марта 2019 г. / Санкт-Петербургский ун-т МВД России ; редкол.: А. И. Каплунов [и др.]. – СПб., 2019. – С. 160–163.

15. Коховец, О. В. К вопросу определения обжалования действий и решений органов государственного управления как правового института / О. В. Коховец // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения). – СПб., 27 марта 2020 г. / Санкт-Петербургский ун-т МВД России ; редкол.: А. И. Каплунов [и др.]. – СПб., 2020. – С. 156–159.

16. Коховец, О. В. Обжалование действий и решений должностного лица, ведущего административный процесс в сфере семейных отношений / О. В. Коховец // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Семейно-бытовое насилие: актуальные проблемы противодействия, помощи гражданам». – Могилев, 16 июня 2020 г. / учреждение образования «Могилевский ин-т МВД Респ. Беларусь» ; редкол.: Ю. П. Шкаплеров [и др.]. Могилев, 2020. – С. 72–77.

17. Коховец, О. В. Понятие и сущность электронной жалобы в государственном управлении / О. В. Коховец // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения). – СПб., 26 марта 2021 г. / Санкт-Петербургский ун-т МВД России ; редкол.: А.И. Каплунов [и др.]. – СПб., 2021. – С. 162–166.

18. Коховец, О. В. Стадия «Принятие жалобы и ее регистрация» в процессе обжалования в государственном управлении / О. В. Коховец // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Правовая культура в современном обществе». – Могилев, 14 мая 2021 г. / учреждение образования «Могилевский ин-т МВД Респ. Беларусь» ; редкол.: И. А. Демидова [и др.]. Могилев, 2021. – С. 209–212.

19. Коховец, О. В. Правовое содержание основных стадий процесса обжалования в государственном управлении / О. В. Коховец // Сборник статей по материалам международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы теории и практики применения административного, административно-деликтного и административно-деликтно-процессуального законодательства в правоохранительной деятельности». – Могилев, 31 мая 2021 г. учреждение образования «Могилевский ин-т МВД Респ. Беларусь» ; редкол.: Ю. П. Шкаплеров [и др.]. Могилев, 2021. – С. 114–119.

Тезисы докладов

20. Коховец, О. В. Понятие жалобы в государственном управлении / О. В. Коховец // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21 февр. 2019 г. : тез. докл. / Акад МВД ; [редкол. : А. В. Яскевич (отв. ред) и др.]. – Минск, 2019. – С. 59.

21. Коховец, О. В. Об определении понятия «обжалование» в государственном управлении / О. В. Коховец // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : междунар. науч.-практ. конф., Минск, 20 февр. 2020 г. : тез. докл. / Акад. МВД ; редкол. : В. Ч. Родевич (отв. ред) [и др.]. – Минск, 2020. – С. 67–68.

22. Коховец, О. В. Структура материально-правового содержания обжалования в государственном управлении / О. В. Коховец // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26 февр. 2021 г. : тез. докл. / Акад. МВД ; [редкол. : П. В. Гридюшко (отв. ред) и др.]. – Минск, 2021. – С. 59–60.

РЭЗІЮМЭ

Кахавец Алег Віктаравіч

Абскарджанне ў дзяржаўным кіраванні

Ключавыя словы: абскарджанне, скарга, адміністрацыйна-прававое рэгуляванне, дзяржаўнае кіраванне, стадыі, прынцыпы.

Мэта даследавання – распрацоўка навукова-тэарэтычных і прыкладных палажэнняў, вывадаў, а таксама прававых і арганізацыйных рэкамендацый, накіраваных на ўдасканаленне дзеючага заканадаўства і практыкі яго прымянення ў сферы абскарджання ў дзяржаўным кіраванні.

Метады даследавання: рэтраспектыўнага аналізу, аналізу і сінтэзу, сістэмны, дыялектычны, параўнальна-прававы, навуковага пазнання, лагічнае, сацыялагічнае апытанне і інш.

Атрыманыя вынікі і іх навізна: дысертацыя з'яўляецца першым у Рэспубліцы Беларусь комплексным даследаваннем грамадскіх адносін, якія складваюцца ў сферы абскарджання ў дзяржаўным кіраванні. Вынікі праведзенага даследавання дазволілі ўдасканаліць змест асобных паняццяў разглядаемай сферы грамадскіх адносін, а таксама прапанаваць аўтарскія дэфініцыі, якія адпавядаюць прававому напаўненню абскарджання. На падставе аналізу юрыдычнай прыроды абскарджання ў дзяржаўным кіраванні, спецыфікі яго суб'ектнага складу, аб'екта, зместу, прадмета прававога рэгулявання зроблены вывад аб тым, што ў цяперашні час у Рэспубліцы Беларусь узнікла аргументаваная неабходнасць надання даследаванай прававой з'яве самастойнай працэсуальнай формы, у выглядзе інстытута абскарджання ў адміністрацыйным праве, комплексна які рэгулюе пытанні разглядаемых грамадскіх адносін. Прапанаваны і абгрунтаваны прававыя і арганізацыйныя рэкамендацыі, накіраваныя як на ўдасканаленне дзеючага заканадаўства, якое рэгулюе пытанні абскарджання ў дзяржаўным кіраванні, так і на павышэнне эфектыўнасці і якасці работы органаў дзяржаўнага кіравання па разглядзе паступаючых скаргаў.

Рэкамендацыі па выкарыстанні: вынікі праведзенага даследавання могуць выкарыстоўвацца ў навукавай, нарматворчай дзейнасці, практычнай дзейнасці органаў дзяржаўнага кіравання, а таксама ў адукацыйным працэсе.

Галіна прымянення: навукова-даследчая работа, нарматворчая дзейнасць, правапрымяняльная практыка і адукацыйны працэс.

РЕЗЮМЕ

Коховец Олег Викторович

Обжалование в государственном управлении

Ключевые слова: обжалование, жалоба, административно-правовое регулирование, государственное управление, стадии, принципы.

Цель исследования – разработка научно-теоретических и прикладных положений, выводов, а также правовых и организационных рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства и практики его применения в сфере обжалования в государственном управлении.

Методы исследования: ретроспективного анализа, анализа и синтеза, системный, диалектический, сравнительно-правовой, научного познания, логический, социологического опроса и др.

Полученные результаты и их новизна: диссертация является первым в Республике Беларусь комплексным исследованием общественных отношений, складывающихся в сфере обжалования в государственном управлении. Результаты проведенного исследования позволили усовершенствовать содержание отдельных понятий рассматриваемой сферы общественных отношений, а также предложить авторские дефиниции, соответствующие правовому наполнению обжалования. На основании анализа юридической природы обжалования в государственном управлении, специфики его субъектного состава, объекта, содержания, предмета правового регулирования, сделан вывод о том, что в настоящее время в Республике Беларусь возникла аргументированная необходимость придания исследуемому правовому явлению самостоятельной процессуальной формы, в виде института обжалования в административном праве, комплексно регулирующего вопросы рассматриваемых общественных отношений. Предложены и обоснованы правовые и организационные рекомендации, направленные как на совершенствование действующего законодательства, регулирующего вопросы обжалования в государственном управлении, так и на повышение эффективности и качества работы органов государственного управления по рассмотрению поступающих жалоб.

Рекомендации по использованию: результаты проведенного исследования могут использоваться в научной, нормотворческой деятельности, практической деятельности органов государственного управления, а также в образовательном процессе.

Область применения: научно-исследовательская работа, нормотворческая деятельность, правоприменительная практика и образовательный процесс.

RESUME

Kokhovets Oleg Viktorovich

Appeal to the public administration

Keywords: appeal, complaint, administrative and legal regulation, public administration, stages, principles.

Objective: to develop scientific, theoretical and applied provisions, conclusions, as well as legal and organizational recommendations aimed at improving the current legislation and the practice of its application in the field of appeal in public administration.

Methods: retrospective analysis, analysis and synthesis, systemic, dialectical, comparative legal, scientific knowledge, logical, sociological survey, etc.

The results obtained and their novelty: the dissertation is the first in the Republic of Belarus a comprehensive study of public relations that are developing in the field of appeal in public administration. The results of the study made it possible to improve the content of individual concepts of the considered sphere of public relations, as well as to propose author's definitions that correspond to the legal content of the appeal. Based on the analysis of the legal nature of an appeal in public administration, the specifics of its subject composition, object, content, subject of legal regulation, it was concluded that at present in the Republic of Belarus there is a reasoned need to give the legal phenomenon under study an independent procedural form, in the form of an institution of appeal in administrative law, which comprehensively regulates the issues of the public relations under consideration. Legal and organizational recommendations are proposed and substantiated, aimed both at improving the current legislation regulating the issues of appeal in public administration, and at improving the efficiency and quality of the work of public administration bodies to consider incoming complaints.

Extent of use: the results of the study can be used in scientific, rule-making activities, practical activities of government bodies, as well as in the educational process.

Field of application: research work, rule-making activity, law enforcement practice and educational process.



Подписано в печать 05.07.2023. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Цифровая печать. Усл. печ. л. 1,39. Уч.-изд. л. 1,5.
Тираж 60 экз. Заказ 209.

Отпечатано с оригинала-макета заказчика
в республиканском унитарном предприятии
«Издательский центр Белорусского государственного университета».
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя,
распространителя печатных изданий № 2/63 от 19.03.2014.
Ул. Красноармейская, 6, 220030, Минск.