

Щукина М.А.

*аспирант кафедры конституционного права
юридического факультета БГУ*

К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ СРЕДИ ДРУГИХ СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

Существование и деятельность социального государства тесно связаны с такими общественными институтами, как демократия, гражданское общество, правовое государство, права и свободы. Важно выделить среди них и такой социальный институт как обращения граждан, как исторически сложившуюся целенаправленными усилиями форму взаимодействия граждан с публичными структурами. Обращения граждан в совокупности регулирующих их правовых норм представляют собой сложный и достаточно разветвленный социальный институт. На протяжении многих лет он функционирует и служит эффективным средством демократизации общества, формирования правового и социального государства, широким каналом участия граждан в управлении делами общества и государства.

Граждане обращаются в государственные органы по различным вопросам как личного, так и общественного характера, которые могут быть вызваны разнообразными факторами, начиная неудовлетворенностью граждан процессами государственного управления, и заканчивая необходимостью в получении определенного государственного содействия в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод.

Взаимодействие государственных органов по поводу обращений граждан в условиях построения социального государства приобретает актуальность в связи с тем, что в этом процессе происходит востребованное для упрочения демократических ценностей согласование интересов личности и государства. Одновременно путем объединения усилий государственных органов возможно достижение более значимого правозащитного эффекта, более всестороннего анализа доведенной до их сведения информации, а также расширение границ понимания государственными органами значимости в разрешении проблем, изложенных в обращениях.

Право граждан на обращение в государственные органы гарантирует статья 40 Конституции Республики Беларусь.



Само по себе право на обращение является многоаспектным понятием.

Е.И. Лыскова указывает, что «в узком смысле право на обращение рассматривается как возможность информирования органов публичной власти о своих потребностях; как одна из форм гражданского лоббизма ... как способ осуществления общественного контроля за деятельностью органов публичной власти. В содержание права на обращение включается общественно-публичный компонент. Следовательно, оно служит средством воздействия граждан на деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, а во многих случаях и на институты гражданского общества» [2, с. 108].

Белорусскими учеными также исследован вопрос о месте об обращений граждан.

Так О.И. Чуприс и Е.А. Марчук приходят к выводу, что работа с обращениями граждан «представляет собой важную часть управленческой деятельности, конкретно выражаемую в ее внешних формах», а значит, институт обращений связан с институтом форм государственного управления [9, с. 146]. Это обусловлено тем, что рассмотрение и ответ на обращение гражданина представляет собой деятельность конкретных должностных лиц в форме организационных и материально-технических действий, результатом осуществления которых часто является правовая форма – административное решение. Установлено также, что работа с обращениями может быть представлена «в качестве конкретных административных управленческих производств» [6, с. 147].

Данный вывод вытекает из следующего.

В теории административного права существует правоприменительная концепция административного процесса. Она заключается в том, что «в содержание административного процесса включается правоприменительная деятельность органов государственного управления» [3, с. 72]. В рамках данной концепции «в структуре административного процесса выделяются административные производства, возникающие в различных сферах правоприменительной деятельности административных органов, обусловленные спецификой рассматриваемых и разрешаемых в этих сферах в особом процессуальном порядке конкретных административных дел» [3, с. 72]. Одним из таких производств выступает и работа государственных органов с обращениями, представляющая собой сферу деятельности административных органов с гражданами и юридическими лицами, особый процессуальный порядок,



который определен Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц». Следующим институтом, с которым связан институт обращений граждан является институт законности и дисциплины в государственном управлении. Это связано с тем, что институт обращений граждан относят к способам обеспечения законности, правопорядка и дисциплины в государственном управлении или их части – общественного контроля, поскольку «правовая регламентация любых управленческих действий их обжалования способствует делу законности» [6, с. 147]. Именно возможность подачи жалоб, а также обжалования ответов на обращения, является звеном, связывающим эти два института. В то же время, нормы об обжаловании в институте обращений граждан тесно связывают его с еще одним не менее важным институтом административного права – административной юстицией. Административная юстиция является разрабатываемым в теории белорусского права институтом. Наиболее распространенным является определение административной юстиции в материальном смысле. «Административная юстиция рассматривается как деятельность государственных органов по разрешению публично-правовых споров в сфере государственного управления по поводу незаконности действия, бездействия или решения органа государственного управления, который является обязательной стороной в данном споре, другой стороной может быть гражданин, организация, орган государства или местного самоуправления» [5, с. 66].

Белорусские правоведы утверждают, что административная юстиция в Республике Беларусь существует. Предлагаются пути ее организационного оформления. В качестве конечного пути развития административной юстиции предлагается создание административных судов. Дубровин Е.В. считает, что «в компетенцию административных судов входило бы рассмотрение и разрешении споров физических и юридических лиц с субъектом властных полномочий в случае предполагаемого нарушения их субъективных публичных прав» [1, с. 96].

В свете сказанного следует упомянуть такой вид обращений как жалоба.

Жалоба – требование о восстановлении прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей [4]. То есть, заявитель полагает, что конкретная организация (государственный орган) нарушили права, свободы и (или) законные интересы заявителя и требует их восстановить. Следовательно, возникает спор с органами

публичной власти, разрешение которого регулируется нормами административной юстиции, а значит, входит в предмет административной юстиции.

Таким образом, нормы институтов обращений граждан и административной юстиции по вопросам подачи жалоб, а также обжалования ответов на обращения и административных актов, являются общими для обоих институтов.

Дискуссионным остается вопрос о соотношении норм об обращениях граждан и об административных процедурах. В литературе их принято относить к двум разным блокам законодательства.

Однако полагаем, что в настоящее время институт обращений граждан включает в себя не только общие нормы о подаче и рассмотрении обращений граждан, установленные Законом «Об обращениях граждан и юридических лиц», но и нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах об административных процедурах.

Во-первых, отношения в области ныне именуемых «административных процедур» до принятия Закона «Об основах административных процедур» регулировались законодательством об обращениях граждан, а административно-процедурное законодательство не так давно выделилось из блока законодательства об обращениях граждан в связи с необходимостью создания более строгой процедуры рассмотрения отдельных заявлений граждан и юридических лиц.

Во-вторых, обязательным условием осуществления административной процедуры является, за редким исключением, наличие заявления заинтересованного лица, то есть письменного или устного обращения заинтересованного лица в уполномоченный орган за осуществлением административной процедуры. Следовательно, осуществление административной процедуры по инициативе самого органа, как правило, невозможно, как и невозможно дать ответ на обращение без наличия самого обращения.

В-третьих, административная процедура – это действия уполномоченного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица с целью реализации своих различных прав (установление, изменение прав, регистрация лиц и так далее). По смыслу же Закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» заявление – это ходатайство о содействии в реализации прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, не связанное с их нарушением. Таким образом,



заявление по осуществлению административной процедуры является разновидностью заявления как обращения.

В-четвертых, процессуальная структура законодательства в обеих сферах является очень схожей. Процедура рассмотрения обращений и порядок осуществления административных процедур в целом похож, а отдельные нормы являются идентичными, например срок рассмотрения обращений и осуществления административных процедур, представительство, порядок обжалования, восстановление сроков обжалования и так далее. Процедура осуществления административных процедур является более формализованной и усложненной, по сравнению с процедурой рассмотрения обращений.

Список используемых источников:

1. Дубровин, Е.В. Понятие административной юстиции и перспектива ее развития в Республике Беларусь // Е.В. Дубровин / Совершенствование судебной системы Республики Беларусь посредством развития специализации судов: сб. науч. тр. / редкол.: А.В. Барков (гл. ред.) и [и др.]. – Минск: издательство «Четыре четверти», 2013. – С. 87 – 99.
2. Лыскова, Е.И. Право граждан на обращение в органы публичной власти: теория и практика / Е.И. Лыскова // Государство и право. – 2009. – № 9. – С. 108 – 109.
3. Метелева, У.В. Понятие и основные виды административного производства по разрешению административных споров // У.В. Метелева / Закон и право. – 2008. – № 6. – С. 72 – 74.
4. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 г., № 300-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2015 г., № 306-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
5. Соловьева, А.К. Перспективы развития административной юстиции в России: организационный и формальный подход // А.К. Соловьева / Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 66.
6. Чуприс, О.И., Марчук, Е.А. Место институтов административных процедур и работы с обращениями граждан и юридических лиц в системе административного права Республики Беларусь / О.И. Чуприс, Е.А. Марчук // Веснік Брэсцкага ўніверсітэта. Серыя 2. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2012. – № 2. – С. 145 – 148.