

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН НА ОБРАЩЕНИЕ*

*Д.Г. НИЛОВ, заместитель декана факультета экономики и управления Белорусского
торгово-экономического университета потребительской кооперации ©*

В статье раскрываются проблемы, связанные с анализом административно-правового механизма реализации права граждан на обращение. В частности, в результате рассмотрения различных научных точек зрения, дается определение данного феномена и исследуется его структура. Под административно-правовым механизмом реализации права граждан на обращение предлагается понимать систему взаимообусловленных и взаимосвязанных административно-правовых средств, посредством которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией гражданами права на подачу обращений в государственные органы и иные организации, в соответствии с целями и задачами правового государства. Структура административно-правового механизма реализации права граждан на обращение включает в себя такие элементы, как нормы права, правоотношения (субъекты, объект, содержание и юридические факты), акты применения норм права. В статье проводится в статье подробный анализ каждого из указанных элементов.

Каждое отдельно взятое право (или свобода) гражданина должно быть снабжено соответствующим механизмом правового регулирования (реализации), и законодатель предпринимает попытки создания подобных механизмов. Создан такой административно-правовой механизм и в отношении права граждан на обращение.

Первым понятие «механизм правового регулирования» сформулировал С.С. Алексеев: это «взятая в единстве вся совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения» [1, с.30]. В последующем данное определение было уточнено. В настоящее время в теории права механизм правового регулирования определяется не как простая совокупность юридических средств, а как система взаимообусловленных и взаимосвязанных юридических средств, способов, посредством которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства [2, с.508].

Следовательно, административно-правовой механизм реализации права граждан на обращение, который является частью общеправового механизма правового регулирования, можно определить как *систему взаимообусловленных и взаимосвязанных административно-правовых средств, посредством которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, возникающих в связи с реализацией гражданами*

права на обращение в государственные органы и иные организации, в соответствии с целями и задачами правового государства.

Содержательная характеристика рассматриваемого феномена сводится в правовой литературе к анализу юридических средств, которые его образуют [3, с.104].

С.С. Алексеев полагал, что в механизм правового регулирования входят три основных элемента: 1) юридические нормы; 2) правоотношения; 3) акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей. Кроме того, к элементам механизма правового регулирования он относил и нормативные правовые акты, правосознание и правовую культуру [1, с.34-35].

Высказывались и другие суждения по количеству и характеру юридических средств, входящих в механизм правового регулирования. Так, одни ученые полагают нецелесообразным включать в данный механизм правовую культуру и правосознание, поскольку сами они являются результатом регулирующего воздействия юридических средств, а нормативные правовые акты являются одним из источников норм права [3, с.105]. Другие, напротив, не только включают в него новые элементы (меры правового воздействия на субъектов права и режим законности), но и дробят уже названные (вместо единого элемента «правоотношение» выделяют юридические факты и субъективные права и обязанности) [2, с.508].

* Статья поступила в редакцию 17 февраля 2009 года.

Высказываясь по поводу такого многообразия мнений, А.П. Шергин справедливо, на наш взгляд, замечает, что большинство суждений сводится в принципе к одному – включать или не включать в механизм правового регулирования те или иные юридические средства, оставляя вне внимания вопрос о том, каковы же общие требования к ним. По его мнению, такими требованиями являются следующие: элементами механизма правового регулирования могут быть только юридические средства; эти юридические средства должны обладать способностью регулировать общественные отношения, оказывать на реальное поведение людей прямое или опосредованное воздействие; в механизм правового регулирования должны включаться все средства, обладающие названными признаками [3, с.105–106].

На основании предложенных критериев А.П. Шергин относит к элементам механизма правового регулирования нормы права, правоотношения, акты применения норм права, так как они являются юридическими средствами и обладают способностью оказывать регулирующее воздействие на общественные отношения. Кроме того, он выделяет и четвертый элемент – способности правового регулирования (дозволение, разрешение, запрет) [3, с.106–107].

Представляется однако, что и дозволение, и разрешение, и запрет закрепляются в нормах права, определяя характер их предписания. Следовательно, нет оснований выделять их в качестве самостоятельных элементов механизма правового регулирования.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в структуру механизма правового регулирования (а значит и административно-правового механизма реализации права граждан на обращение) входят такие элементы, как нормы права, правоотношения и акты применения норм права.

Первым элементом административно-правового механизма реализации права граждан на обращение являются административно-правовые нормы, которые составляют его нормативную основу.

Административно-правовые нормы представляют собой общеобязательные правила поведения, регулирующие управленческие отношения, установленные компетентными государственными органами и обеспечиваемые государственным принуждением [4, с.21].

Административно-правовые нормы, в том числе регулирующие правоотношения по рассмотрению обращений граждан, характеризуются многообразием нормативных правовых актов, в которых они содержатся.

На основании анализа статьи 1 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» административно-правовые нормы, регламентирующие порядок рассмотрения обращений

граждан, закрепляются как в законодательных, так и в подзаконных актах.

К законодательным актам, регулирующим право граждан на обращение, относятся следующие:

- Конституция Республики Беларусь (ст. 40), согласно которой каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, которые обязаны их рассмотреть и дать ответ по существу в определенный законом срок.

- Закон Республики Беларусь от 6 июня 1996 года «Об обращениях граждан» (в ред. от 1 ноября 2004 г.) (далее – Закон), который закрепляет понятие, виды, принципы и порядок работы с обращениями граждан.

- Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 года №498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» (далее – Указ №498), в котором установлен ряд дополнительных мер и гарантий по защите и реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц, подлежащему рассмотрению их обращений государственными органами и иными организациями.

- Декрет Президента Республики Беларусь от 14 января 2005 года №2 «О совершенствовании работы с наследием» (далее – Декрет №2), который ввел в государственных органах и иных организациях, у индивидуальных предпринимателей книгу замечаний и предложений, а также определил ее правовое положение.

- Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года №2 «О мерах по дальнейшей дебиюкратизации государственного аппарата», в которой Президент Республики Беларусь еще раз обратил внимание на необходимость борьбы с бюрократизмом и, прежде всего, при работе с обращениями граждан.

Значительное число норм, регулирующих правоотношения по поводу реализации права граждан на обращение, содержится в подзаконных актах. Так, в Республике Беларусь в отношении права граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на обращение принято и действует около 85 нормативных правовых актов республиканских органов государственного управления.

Таким образом, административно-правовые нормы играют в административно-правовом механизме реализации права граждан на обращение ведущую роль, поскольку создают его правовую основу.

Вторым элементом механизма административно-правового регулирования являются административные правоотношения.

Административно-правовое отношение – это урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в

котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовой нормой [4, с.25].

С.С. Алексеев указывает, что правоотношения составляют главное средство, при помощи которого осуществляется действие юридических норм [1, с.130]. Ведь в административно-правовых отношениях как основном элементе механизма правового регулирования индивидуализируются положения той или иной нормы административного права, определяются характер, права, обязанности, функции, задачи и ответственность участников управленческих отношений.

Вопросы административно-правовых отношений были достаточно подробно исследованы Г.И. Петровым [5] и Ю.М. Козловым [6], которыми были высказаны два полярных мнения относительно характера правоотношений, возникающих в связи с подачей и рассмотрением обращений. Так, Г.И. Петров утверждает, что отношения, возникающие по поводу обращения, являются отношениями равенства. Такой вывод делается ученым на том основании, что граждане в одностороннем порядке способствуют возникновению административных правоотношений и в любой момент могут прекратить их [5, с.24]. Противоположной позиции придерживается Ю.М. Козлов, по мнению которого подача обращения вызывает властеотношения. Так как властность проявляется в тех случаях, когда субъект управления творит юридически обязательные предписания и когда он требует их исполнения или обеспечивает заинтересованность в их исполнении, и *когда к нему, как к официальной государственной инстанции, обращается со своими притязаниями гражданин*, и когда он принимает меры государственного принуждения [6, с.103].

Более обоснованной представляется первая позиция. Во-первых, государственные органы, которым поступило обращение, обязаны принять по результатам его рассмотрения юридически обязательное решение и обеспечить его исполнение. При этом возникает эта обязанность именно в связи с реализацией гражданином своего конституционного права на обращение. Во-вторых, властность принятого по обращению решения направлена на реализацию, восстановление и (или) защиту прав, свобод и (или) законных интересов обратившегося, но не на создание для него каких-либо обязанностей.

Структура административно-правового отношения содержит три элемента: субъекты правоотношения, объект правоотношения и содержание правоотношения.

Первым элементом административного правоотношения выступают его субъекты – участники правоотношения.

Субъектами правоотношений, возникающих по поводу реализации права граждан на обращение, могут выступать: государственные органы (их должностные лица); юридические лица (их должностные лица); граждане, иностранные граждане и лица без гражданства, а также индивидуальные предприниматели.

Одними из главных участников подобных отношений являются государственные органы, на которые, согласно статье 40 Конституции Республики Беларусь, возлагается основная обязанность по рассмотрению обращений граждан. В приложении к Указу №498 содержится перечень органов (по 25 направлениям), в которых обращения подлежат первоначальному рассмотрению в соответствии с их компетенцией. Также определен и круг вышестоящих органов, куда граждане, индивидуальные предприниматели или юридические лица вправе обжаловать решение, принятое по их обращению, в случае несогласия с ним. Все это создает дополнительные гарантии своевременного, полного, всестороннего и объективного рассмотрения обращений.

Более сложным является правовое положение юридических лиц как субъектов реализации права на обращение. С одной стороны, в силу статьи 1 Закона они могут выступать в качестве адресатов обращений. С другой стороны – в соответствии с пунктом 1.1 Указа №498 сами имеют право направлять свои обращения в государственные органы, иные организации. При этом согласно пункту 1.5 Указа №498 обращения юридических лиц рассматриваются в порядке, установленном законодательством для рассмотрения обращений граждан, за исключением случаев, когда законодательством установлен иной порядок рассмотрения обращений юридических лиц. В частности, делопроизводство по обращениям юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ведется в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 января 2008 года №60 «О некоторых вопросах ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц в государственных органах, иных организациях».

Граждане выступают основными субъектами права на обращение, которое является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым. Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Республики Беларусь, пользуются правом на обращение наравне с гражданами Республики Беларусь в пределах их прав и свобод, установленных законодательством Республики Беларусь (ч. 1 ст. 4 Закона).

Индивидуальные предприниматели имеют двойственный статус относительно права на обращение. Так, если они подают обращение, которое не связано с их предпринимательской деятельностью, то они пользуются правом на обращение

без каких-либо ограничений как обычные граждане. Если же они подают обращение как индивидуальные предприниматели, то, согласно пункту 1.5 Указа №498, их обращения рассматриваются в порядке, установленном для рассмотрения обращений граждан, за исключением случаев, когда законодательством установлен иной порядок рассмотрения обращений юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, индивидуальные предприниматели могут выступать и адресатами обращений, но только в отношении замечаний и предложений, изложенных в книге замечаний и предложений, которую они обязаны вести в силу пункта 2.1 Декрета №2.

Таким образом, круг субъектов административных правоотношений, возникающих в связи с реализацией права граждан на обращение, включает практически всех субъектов административного права.

Объектом правоотношения выступает то, по поводу чего они возникли.

Следовательно, объектом административных правоотношений, возникающих по поводу реализации права граждан на обращение, будут выступать действия сторон, участвующих в таком правоотношении, направленные на реализацию данного права.

Третьим элементом правоотношения является его содержание. Вопрос о содержании правоотношения в юридической литературе является спорным. Одни ученые считают, что содержание правоотношения составляют права и обязанности их участников. Другие рассматривают в качестве содержания правоотношения поведение, действие людей. Третьи выделяют в правоотношении юридическое и материальное содержание (юридическое содержание правоотношения – это субъективные права и обязанности его сторон, а материальное – фактическое поведение, которое управомоченный может, а правообязанный должен совершить). Четвертые полагают, что субъективные права и обязанности сторон правоотношения являются формой правоотношения, а реальное поведение участников правоотношения – его содержанием [7, с.47–51].

Более обоснованной представляется последняя позиция, так как любое явление должно иметь как форму, так и содержание. Следовательно, формой административных правоотношений, возникающих по поводу реализации права граждан на обращение, будут являться субъективные права и обязанности участников этих отношений. Содержанием же будет выступать реальное поведение его субъектов.

Административные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются при наличии юридических фактов, предусмотренных административно-правовыми нормами.

Юридическим фактом, порождающим административные правоотношения, возникающие по поводу реализации права граждан на обращение, является правомерное действие – подача в государственный орган, иную организацию соответствующего обращения. Хотя сама подача обращения может быть вызвана и неправомерными действиями, например, жалоба или замечание подаются соответственно в связи с нарушением прав, свобод и (или) законных интересов. Юридическим фактом, прекращающим такие отношения, будет выступать исполнение решения, принятого по обращению.

Таким образом, регулирующая роль административно-правовых отношений сводится к конкретизации нормативных установлений путем определения конкретных субъектов, объекта и содержания этих отношений, создания возможности обеспечения прав и обязанностей сторон рассматриваемого правоотношения.

Третьим элементом административно-правового механизма реализации права граждан на обращение являются акты применения норм административного права. Такие акты являются ненормативными (ст. 3 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»).

Акты применения норм административного права занимают особое место в механизме административно-правового регулирования. Ведь результативность правового регулирования во многом зависит от эффективности правоприменительных актов, посредством которых разрешаются конкретные дела в сфере публичных отношений.

А.П. Корнев определяет акт применения норм административного права, как «индивидуальный юридический акт, разрешающий конкретное управленческое дело, персонально определяющий поведение адресата, обладающий государственно-властным творческим характером, изданный в установленном порядке уполномоченными на то государственными органами, общественными организациями и должностными лицами» [8, с. 5].

Основными признаками подобных актов являются следующие:

- Индивидуальный характер акта, так как он направлен на разрешение определенного управленческого дела.

- Акт применения норм административного права имеет юридическую природу, обладает государственно-властным характером и обязателен для всех, кому адресован. Исполнение акта гарантируется, а при необходимости обеспечивается принудительной силой государства.

- Рассматриваемые акты всегда издаются в одностороннем порядке, исходят от компетентного органа, организации или должностного лица – субъекта применения норм административного права.

- Акт применения административного права влечет возникновение, изменение или прекращение

административных правоотношений, т.е. является правообразующим фактом.

• В рамках административно-правовой нормы субъект применения обязан избрать оптимальный вариант индивидуальной регламентации. Следовательно, акт применения носит творческий характер [8, с.23–24].

Следовательно, акты применения норм административного права являются правовым средством регулирования индивидуально-конкретных общественных отношений. Их эффективность зависит от юридической и фактической обоснованности, законности и действительности содержания, полноты учета всех возможных последствий,

целесообразности, а также от качества организации принятия решения и его исполнения.

Актами применения норм административного права в отношении реализации права граждан на обращение выступают решения государственных органов и иных организаций (их должностных лиц), принятые по обращениям граждан.

Таким образом, исследование административно-правового механизма реализации права граждан на обращение имеет не только научное, но и практическое значение, так как позволит создать научную основу для дальнейшего совершенствования законодательства об обращениях граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев, С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 188 с.
2. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права : учебник. 2-е изд. / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский ; под общ. ред. проф. В.А. Кучинского. – М. : Изд-во деловой и учеб. лит-ры, 2006. – 656 с.
3. Шергин, А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования / А.П. Шергин // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004. – С. 102–123.
4. Административное право : учеб. пособие / Л.М. Рябцев [и др.] ; под общ. ред. Л.М. Рябцева. – Минск : Книжный дом, 2007. – 320 с.
5. Петров, Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – ЛГУ, 1972. – 158 с.
6. Козлов, Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М., 1976. – 184 с.
7. Кодавбович, В.А. Содержание правоотношений : права и обязанности или поведение сторон? / В.А. Кодавбович, В.А. Кучинский // Юридический журнал. – 2007. – №2. – С. 47–51.
8. Коренев, А.П. Применение норм административного права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.П. Коренев ; Ленингр. гос. ун-т. – Ленинград, 1971. – 39 с.

* Статья поступила в редакцию 28 января 2008 года.