

V.S. Klimchenya, Candidate of Juridical Sciences, Dean of the Law Faculty in the Academy of the MIA

THE LEGAL PRINCIPLES OF THE ORGANIZATION AND HOLDING OF MASS EVENTS

This article deals with the basic legal principles of the organization and holding of mass events. Their consolidation at the legislative level would facilitate the uniform application of legal norms governing public relations, minimize discretions and subjective factors used in the law enforcement, complicating the exercise of constitutional rights and freedoms by citizens.

Keywords: mass events, civil rights and freedoms, legal principles, freedom of assembly.

УДК 342.91

О.В. Коховец, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: oleg.kohovec@mail.ru);

И.Л. Федчук, кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел факультета милиции Академии МВД Республики Беларусь

ЖАЛОБА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Исследуются основные характеристики жалобы в государственном управлении, отражающие существенные признаки последней в целях установления ее роли, места и назначения в сфере исполнительной власти. Рассматривается проблема определения понятия «сущность» и его смыслового наполнения в контексте проводимого исследования. Проанализировано соотношение охраняемых жалобой правовых категорий «права», «свободы» и «законные интересы граждан». Выявлены характерные элементы сущностного наполнения предмета жалобы, отражающие ее правовую природу.

Ключевые слова: жалоба, обжалование, государственное управление, законность, права, свободы, законные интересы.

Анализ основных характеристик жалобы, раскрывающих ее содержание, на наш взгляд, призывает обратить внимание на проблему определения понятия «сущность», так как отсутствие четкого представления о содержании указанного термина не позволяет в полной мере определить ее основные признаки, место и роль в сфере государственного управления. Трудность рассмотрения данного определения заключается в том, что оно в большей степени является философским и его содержание в области права не исследовалось. В связи с этим в юридической литературе отсутствует его характеристика. Например, в Новейшем философском словаре понятие «сущность» трактуется как «совокупность существенных свойств и качеств вещи, субстанциональное ядро самостоятельного сущего» [1, с. 1008]. Сходное определение содержится в философском словаре – «то, что составляет суть вещи, совокупность ее самых существенных свойств, субстанциальное ядро самостоятельного сущего» [2, с. 431]. В энциклопедическом словаре исследуемый термин характеризуется как «совокупность таких свойств предмета, без которых он не способен существовать и которые определяют все остальные его свойства» [3, с. 841]. Обобщив, можно заключить, что сущность выражают основные признаки исследуемого предмета, его содержание, место, роль и назначение.

Жалоба в государственном управлении предполагает действенный способ обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов граждан, и ее практическая ценность заключается не только в защитных функциях, но и имеющейся в ее юридической природе возможности воздействовать на те или иные процессы государственного управления, в обеспечении точного соблюдения действующего законодательства. В подтверждение можно привести заключение Л.Ф. Лесницкой, которая считает право на подачу жалобы одним из действенных способов устранения возможных нарушений законности [4, с. 6].

Чаще всего причиной для подачи жалобы служит возникновение какого-либо конфликта (столкновение, серьезное разногласие, спор [5, с. 292]). По этому поводу Л.А. Атапина говорит о жалобе как реакции лица на нарушение его прав и свобод и как процессуальном основании возникновения административно-правового спора [6, л. 11]. Рассматривая жалобу в качестве

результата возникновения конфликта между лицом, обратившимся с ней, и органами государственного управления, можно привести высказывание Н.Ю. Хаманевой о том, что «жалоба по-является в той сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов граждан, установленных и закрепленных законодательством и другими нормами, регламентирующими права и личные интересы граждан, т. е. в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных» [7, с. 12]. Здесь имеется в виду наличие юридического конфликта между гражданином и органами исполнительной власти, их должностными лицами. Относительно данного вопроса В.Н. Кудрявцев указал на особенность юридического конфликта, который связан с исполнением (реализацией) либо нарушением тех или иных норм права и, соответственно, возникновением, изменением или прекращением правовых отношений между физическими или юридическими лицами [8, с. 4].

Н.Ю. Хаманева рассматривает подачу гражданином жалобы «как стадию развития административно-правового спора, которой предшествуют возникновение конфликтной ситуации, выражающейся в нарушении, по мнению гражданина, его прав и свобод, и осознание гражданином своих интересов в этой ситуации» [9, с. 30–31].

Вместе с тем необходимо помнить, что отношения, возникающие между гражданином, обратившимся с жалобой, и органами государственного управления, не всегда носят характер ярко выраженного конфликта или спора и могут являть собой двуединый процесс взаимодействия последних для получения положительных результатов по жалобе. В.В. Мальков, например, указывает, что «в процессе подачи и разрешения жалоб и заявлений определенные отношения возникают между субъектом жалобы и ее адресатом, они представляют совокупность действий, совершаемых как органами управления, так и гражданами с целью восстановления нарушенных прав и достижения искомого результата» [10, с. 40–41]. Так, непосредственно лицо, обратившееся с жалобой в органы государственного управления, выступает в качестве источника возникновения указанных выше отношений, но нельзя говорить о равноправии субъектов этих отношений в данном случае, так как государственный орган наделен государственно-властными полномочиями, и только он может вынести окончательное решение по поступившей жалобе.

Соответственно, можно говорить о жалобе как о последствии юридического конфликта между лицом, обратившимся с ней, и органами государственного управления, разрешение которого будет способствовать укреплению режима законности в государстве.

Жалоба выступает и как средство защиты прав, свобод и законных интересов гражданина, которые были нарушены в результате действий (бездействия) органов государственного управления и их должностных лиц, а также актами государственных органов. Для более глубокого понимания сущности жалобы, исключения нечеткости в толковании ее определения следует провести разграничение и анализ охраняемых последней правовых категорий: прав, свобод и законных интересов. Так, В.А. Бударина отмечает, что «между правами и свободами нет принципиальной разницы, так как по своей юридической природе и системе гарантий они тождественны и отражают социальные возможности человека в различных сферах. Обеспечение их государством означает признанную возможность каждого избирать вид и меру своего поведения как человека и гражданина» [11, л. 39]. Однако право гражданина и законный интерес отличаются по юридическому содержанию и относятся к различным общественным категориям. По мнению В.И. Ремнева, интерес «выражает насущные потребности общественного развития, в нем находит выражение устремление различных групп населения и отдельных людей... стремление получить определенную пользу» [12, с. 9]. Интересы имеют не конкретную, а общую форму, могут переплетаться с правами и гарантироваться нормами права (например, право на образование), не входят в круг прав, но являются категорией интересов, в осуществлении которых заинтересовано государство. Право гражданина, напротив, «предполагает наличное, существующее право, к реализации которого на основании конкретных правовых предписаний можно приступить немедленно» [12, с. 9]. В.А. Бударина, несмотря на существующее отличие указанных правовых категорий, считает, что «посредством административной жалобы можно отстаивать или защищать, а также устранять препятствия для реализации любого права или удовлетворения любого интереса, не противоречащего общим принципам и действующим нормам права» [11, л. 41].

Таким образом, жалоба выполняет как охранительную, так и защитную функцию, направленную на четкое соблюдение органами государственного управления и их должностными лицами режима законности и таких категорий права, как «права», «свободы» и «законные интересы» граждан.

По своей юридической природе жалоба имеет и двуединое значение: является средством защиты и восстановления прав, свобод и (или) законных интересов граждан, которые были нарушены, и также – свидетельством существующих недостатков в системе органов государственного управления. Посредством жалобы гражданин может принимать действенное участие в управлении общественными и государственными делами. Н.Ю. Хаманева отмечает, что «любой человек, обращаясь с жалобой с целью защитить нарушенные права, тем самым доводит до сведения компетентных органов факты, которые, по его мнению, являются негативными, обуславливают нарушение его прав и интересов и нуждаются в устранении» [7, с. 14]. Следовательно, жалоба может служить средством исправления существующих недостатков в работе органов государственного управления, а также тех негативных явлений, которые послужили источником ущемления прав гражданина и нарушением действующего законодательства. По мнению Ю.М. Козлова, «значение жалоб... увеличивается в связи с тем, что тщательное обобщение материалов жалоб и заявлений позволяет установить причины допущенных ошибок, причины недочетов в работе аппарата, ликвидировать возможность их повторения» [13, с. 22]. Подобной точки зрения придерживается В.А. Бударина: «... аспект, раскрывающий значимость жалобы в процессе обеспечения режима законности, связан с возможностью информационно-аналитической работы по обращениям этого рода, что позволяет выявлять наиболее сложные и проблемные стороны функционирования исполнительной власти и принимать соответствующие решения, направленные на устранение недостатков, способствующих зафиксированным жалобами нарушениям» [11, с. 30]. Таким образом, жалобу следует также рассматривать как своеобразное средство фиксации имеющихся пробелов в законодательстве, которые влекут ненадлежащее функционирование органов государственного управления и, соответственно, нарушения прав граждан.

Согласно А.Е. Луневу, «анализ содержания жалоб показывает, что одной из их причин является несовершенство работы некоторых звеньев госаппарата, незнание правовых норм многими работниками этого аппарата, нежелание глубоко разобраться в просьбе гражданина» [14, с. 151]. Исходя из этой посылки жалобу можно рассматривать как средство контроля за деятельностью органов государственного управления и их должностных лиц, соблюдения режима законности в государственном аппарате, поддержания и повышения уровня служебной дисциплины государственных служащих, а также обеспечения качественного выполнения своих должностных обязанностей. В.А. Бударина подчеркнула, что «посредством жалоб определенного содержания в некоторых случаях можно повысить уровень служебной дисциплины и качество внутрисистемного контроля» [11, л. 33].

Анализируя правовую природу жалобы, следует заключить, что последняя всегда связана с определенным действием. Так, поступившая жалоба должна быть рассмотрена в установленные законодательством сроки, на нее должен быть дан обоснованный ответ, а в случае нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан органы государственного управления и их должностные лица обязаны незамедлительно принять исчерпывающие меры, направленные на их защиту или восстановление. В.А. Бударина по этому поводу отмечает, что «важность административной жалобы проявляется и в том, что подача такого акта в соответствующий орган (должностному лицу) автоматически налагает на орган (должностное лицо) обязанность отреагировать на обращение и, если требуется, устранить допущенное нарушение, а, следовательно, восстановить функционирование режима законности» [11, с. 30]. В данном случае можно сказать, что жалоба представляет собой определенные действия со стороны лица, обратившегося с ней, и органа государственного управления, обязанного принять меры по ее надлежащему рассмотрению в соответствии с законодательством.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что получение объективной и полной картины имеющихся нарушений, допускаемых в сфере функционирования органов государственного управления, напрямую связано с правовой активностью, грамотностью и культурой граждан. Анализ содержания поступающих в органы исполнительной власти жалоб и их обоснованности дает

возможность судить об уровне правовой культуры населения. В свою очередь, при недостаточно высоком правом сознании граждан органам государственного управления, на наш взгляд, необходимо проводить мероприятия, направленные на более четкое и доступное для каждого разъяснение порядка и оснований подачи жалобы. Это, соответственно, будет способствовать значительному уменьшению количества поступающих в органы исполнительной власти необоснованных жалоб и жалоб с нарушением сроков их подачи. А жалоба в данном случае предстает как своеобразный показатель правовой культуры населения государства.

В юридической литературе акцентируется внимание на таком важном свойстве жалобы, как обеспечение субъективных прав и свобод граждан. Одним из примеров нарушения данных правовых категорий является незаконное возложение тех или иных обязанностей. В.А. Бударина указывает, что, «в теории и нормативном регулировании об обжаловании незаконно возложенных обязанностей говорится достаточно редко, а в основном нормы права содержат стандартную формулировку «прав, свобод и интересов», в широком смысле незаконно возложенную обязанность можно рассматривать как нарушение свободы» [11, с. 45]. И в такой ситуации жалобу можно рассматривать как средство противодействия незаконно возлагаемым обязанностям.

В рамках проводимого исследования следует учитывать, что согласно ст. 40 Конституции Республики Беларусь «каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы». В данном случае жалоба выступает средством реализации конституционного права на подачу жалобы.

Анализируя юридическую природу жалобы, стоит отметить, что данная форма обращения обладает особым правовым статусом. Так, правом на обращение с жалобой обладает только лицо, чьи права были нарушены, либо его законный представитель. Основанием для подачи жалобы является фактическое или мнимое нарушение прав, свобод и (или) законных интересов гражданина (граждан), для подачи жалобы законодательством установлены соответствующие сроки и др.

Кроме того, на основании справедливого и объективного рассмотрения жалоб происходит формирование положительного правосознания граждан, престижа тех или иных органов государственного управления и представления о государстве в целом. В.Н. Кудрявцев отмечает, что «именно на этих или подобных им фактах, касающихся данного лица, его родных и близких, гражданин и получает представление о режиме законности, приобретает уверенность в его стабильности и устойчивости либо, напротив, разочаровывается в практике его соблюдения» [15, с. 122].

Существует мнение, что жалобу можно отнести к одной из форм информационного права, так как она представляет собой определенным способом структурированную информацию, свидетельствующую о нарушении определенных норм права или иных правовых претензиях. Г.Х. Тоноян указывает, что «кроме того, такая информация должна определять предмет жалобы – решения, действия (бездействие), свидетельствовать о неблагоприятных последствиях, наступивших в результате принятия решений, совершения действий (бездействия)» [16, с. 48–49].

Необходимо обратить внимание и на то, что к жалобе предъявляются определенные требования, которым она должна соответствовать, и они подлежат нормативному определению. В этой связи жалобу как таковую можно отнести к объекту нормативной оценки. Так, например, в жалобе должны быть отражены идентификационные признаки (сведения об авторе, адресате, нарушениях, допущенные в отношении лица, должностных лицах их допустивших, личная подпись автора жалобы и др.).

Таким образом, на основании полученных результатов проведенного исследования сущностное наполнение жалобы можно определить как:

- способ защиты прав, свобод и законных интересов граждан;
- результат юридического конфликта между лицом, обратившимся с ней, и органами государственного управления;
- стадию развития административно-правового спора;
- средство фиксации пробелов в действующем законодательстве, способствующих нарушению прав, свобод и законных интересов граждан;
- средство контроля за деятельностью органов государственного управления;

определенные действия со стороны лица, которое с ней обращается в соответствующие органы государственного управления, и со стороны последних, обязанных незамедлительно принять меры реагирования;

показатель правовой культуры населения;

средство противодействия незаконно возлагаемых обязанностей;

средство реализации конституционного права на обращение;

определенным способом структурированную информацию, свидетельствующую о нарушении определенных норм права;

объект нормативной оценки, так как к ней предъявляются определенные требования, которым она должна соответствовать.

Представленное сущностное наполнение предмета жалобы, на наш взгляд, будет способствовать точному соблюдению действующего законодательства, устранению негативных моментов в деятельности органов государственного управления, порождающих ущемление прав, свобод и законных интересов граждан.

Список использованных источников

1. Новейший философский словарь / под ред. А.А. Грицанова. – Минск : Кн. дом, 2001. – 1280 с.
2. Философский словарь / под общ. ред. В.А. Малинина. – М. : Республика, 2003. – 575 с.
3. Энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. – М. : Гаспардарки, 2004. – 1072 с.
4. Лесницкая, Л.Ф. Гражданин обратился с жалобой / Л.Ф. Лесницкая. – М. : Знание, 1990. – 62 с.
5. Ожегов, С.И. Словарь русского языка : ок. 57 000 слов / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 19-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1987. – 750 с.
6. Атапина, Л.А. Обжалование в суд постановлений по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Л.А. Атапина. – Саратов, 2000. – 157 л.
7. Хаманева, Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М. : Ин-т гос. и права, 1997. – 213 с.
8. Кудрявцев, В.Н. Юридическая конфликтология / В.Н. Кудрявцев. – М. : Ин-т гос. и права РАН, 1995. – 316 с.
9. Хаманева, Н.Ю. Теоретические проблемы административно-правового спора / Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 1998. – № 12. – С. 29–36.
10. Мальков, В.В. Советское законодательство о жалобах и заявлениях / В.В. Мальков. – М. : Изд. Моск. ун-та, 1967. – 108 с.
11. Бударина, В.А. Административная жалоба: материальное и процессуальное правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.А. Бударина. – Воронеж, 2007. – 224 л.
12. Ремнев, В.И. Предложения, заявления и жалобы граждан / В.И. Ремнев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 71 с.
13. Козлов, Ю.М. Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления / Ю.М. Козлов. – М. : Госюриздат, 1955. – 68 с.
14. Лунев, А.Е. Обеспечение законности в советском государственном управлении / А.Е. Лунев. – М. : Юрид. лит., 1963. – 138 с.
15. Кудрявцев, В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. – М. : Юр. норма, НИЦ ИНФРА – М, 2016. – 192 с.
16. Тоноян, Г.Х. Институт обжалования в административном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Г.Х. Тоноян. – М., 2008. – 205 л.

Дата поступления в редакцию: 12.07.19

O.V. Kokhovets, Postgraduate Student of Scientific and Pedagogical Faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus; **I.L. Fedchuk**, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Department the Administrative Activities of the Internal Affairs Agencies of the Faculty of Militia of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

THE COMPLAINT IN PUBLIC ADMINISTRATION

The main characteristics of the complaint in public administration are examined, reflecting the essential features of the latter in order to establish its role, place and destination in the field of executive power. The problem of determining the concept of essence and its semantic content in the context of the study is considered. The analysis and correlation of such legal categories protected by the complaint as the rights, freedoms and legitimate interests of citizens are carried out. The characteristic elements of the essential content of the subject of the complaint, reflecting its legal nature, have been identified.

Keywords: complaint, appeal, state administration, legality, rights, freedoms, legitimate interests.