

УСТРАНЕНИЕ И ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРОБЕЛОВ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ

В административном праве вопрос о применении института аналогии на законодательном уровне не решен – отсутствуют как прямые установления, разрешающие применение аналогии, так и запрещающие ее. С точки зрения теории права в любых сферах юридической ответственности, в том числе и административной, применение аналогии является недопустимым. Действует принцип *nullum crimen sine lege* (нет преступления без указания на то в законе). Данный принцип был провозглашен А. Фейербахом в начале XIX в. До того момента практически во всех законодательствах начиная с XV в. судье предоставлялось право признавать в качестве преступления не предусмотренные законом деяния, а также карать те деяния, наказуемость которых вытекала из естественного права или духа закона. Исключение института аналогии в данном случае является важной гарантией защиты прав личности. В то же время относительно допустимости применения аналогии другими отраслями, бесспорно, следует согласиться с позицией И. Сабо, считавшим, что аналогия допускается во всех отраслях права, за исключением тех случаев, когда это прямо или косвенно запрещено законом.

В законодательных актах, устанавливающих ответственность, должен быть дан исчерпывающий перечень как нарушений, так и мер принудительного воздействия (наказаний, взысканий). Что касается нынешнего уголовного законодательства, то перечень наказаний и правонарушений является исчерпывающим. В ч. 2 ст. 3 Уголовного кодекса Республики Беларусь указано, что применение уголовного закона по аналогии не допускается. В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях также содержится исчерпывающий перечень видов административных наказаний и общих положений административной ответственности, хотя и нет прямого указания о запрещении применения административного законодательства по аналогии. Следовательно применение аналогии запрещается при отсутствии конкретного состава преступления и применении к нему сходной нормы, предусматривающей сходный (аналогичный) состав. Здесь вопрос не подлежит обсуждению. Советское уголовное право долгое время, до 1958 г., придерживалось иных позиций, так как считалось, что ни один, даже самый совершенный кодекс не может перечислить всех деяний, которые так или иначе в ту или иную эпоху могут оказаться социально опасными. Поэтому основным критерием для определения опасности того или иного явления являлось правосознание господствующего класса.

Согласно ст. 72 закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» «при выявлении пробелов в нормативных правовых актах нормотворческие органы (должностные лица), принявшие (издавшие) эти акты, обязаны внести в них соответствующие дополнения или изменения, устраняющие пробелы. До внесения соответствующих изменений и (или) дополнений преодоление пробелов может осуществляться путем использования институтов аналогии закона и аналогии права. Применение институтов аналогии закона и аналогии права запрещается в случае привлечения к ответственности, ограничения прав и установления обязанностей».

Как и в других отраслях права, в административном и в административно-процессуальном праве возможно устранение пробелов (издание нормативных правовых актов, вносящих изменения и дополнения в прежние). Примером может служить решение Конституционного суда Республики Беларусь от 3 декабря 2008 г. № Р-300/2008 «Об исчислении процессуальных сроков в административном процессе».

Таких примеров много, как и в любой другой отрасли. В ответ на выявления пробелов в отраслях права издаются законы, вносящие изменения и дополнения в действующие нормативные правовые акты.

Что касается преодоления, то в административном процессе, как уже было сказано выше, оно не возможно, так как закон должен иметь исчерпывающий перечень как нарушений, так и мер принудительного воздействия. Специально для этого в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях предусмотрен механизм, по которому в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 9.6 административный процесс прекращается в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Однако есть исключения из правила, связанные с процессуальными вопросами, и можно привести пример преодоления – решение Конституционного суда Республики Беларусь от 25 апреля 2001 г. № Р-115/2001 «О соответствии Конституции статьи 37 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях». Из решения Конституционного суда видно, что при возникновении пробела Конституционный суд прибегнул к аналогии права.

Таким образом, можно сделать вывод: аналогия в административном процессе имеет место, как и в других отраслях. Однако аналогия запрещена в случае привлечения к ответственности, и в Особенной части Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях должен быть перечислен исчерпывающий перечень противоправных деяний, за которые предусмотрена административная ответственность.

ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБРАЩЕНИЯХ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В Республике Беларусь на законодательном уровне уделяется большое внимание работе с обращениями граждан и юридических лиц. Это проявляется в усилении требований, которые предъявляются к указанной работе в целях повышения ее качества, эффективности и результативности. В соответствии со ст. 40 Конституции Республики Беларусь каждый имеет

право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы, при этом уполномоченные должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок.

В настоящее время отношения, складывающиеся в сфере обращений граждан, регулируются нормами закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц». На недопущение проявлений волокиты, формализма, бюрократизма, на внедрение новых форм работы с населением направлены положения директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О мерах по дальнейшей дебиюрократизации государственного аппарата». Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» определяет перечень государственных органов, иных организаций, ответственных за рассмотрение обращений по существу в отдельных сферах жизнедеятельности населения, и направлен на совершенствование порядка рассмотрения обращений, обжалования ответов на обращения. Порядок проведения прямых телефонных линий и горячих линий регламентирован отдельно постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 июля 2012 г. № 667 «О некоторых вопросах работы с обращениями граждан и юридических лиц».

Обращения граждан выполняют сразу несколько функций. Во-первых, это один из способов защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц; во-вторых, они являются одной из форм участия в управлении делами государства в вопросах корректировки политики государства, совершенствования нормативно-правовой базы; в-третьих, это один из источников информации для органов государственной власти и местного самоуправления; в-четвертых, обращение можно рассматривать как один из способов устранения нарушений законности и предотвращения правонарушений.

Праву граждан на обращение соответствует обязанность органов и должностных лиц, которым они направлены, внимательно, в определенном порядке и в установленные сроки зарегистрировать, рассмотреть их и принять по ним законные и обоснованные решения.

За невыполнение обязанностей, вытекающих из правоотношений, порождаемых институтом обращений граждан и юридических лиц, органы власти и их должностные лица должны претерпевать неблагоприятные последствия в виде наступления юридической ответственности.

Согласно ст. 26 закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» за нарушение порядка рассмотрения обращений организации, их должностные лица, индивидуальные предприниматели и их работники несут ответственность в соответствии с законодательными актами.

В статье содержатся отсылочные нормы о том, что нарушение порядка рассмотрения обращений влечет установленную ответственность.

Административная ответственность как вид юридической ответственности предусмотрена ст. 9.13 «Нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц» Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Действующая редакция ст. 9.13 КоАП предусматривает ответственность за нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц и определяет наказание в виде наложения штрафа в размере от 4 до 20 базовых величин.

Объектом административного правонарушения, предусмотренного данной статьей, являются общественные отношения, связанные с порядком рассмотрения обращений, включающих согласно ст. 2 закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» индивидуальные или коллективные заявления, предложения, жалобы, изложенные в письменной, электронной или устной форме. Не является объектом административного правонарушения по ст. 9.13 КоАП установленный порядок рассмотрения обращения в ходе конституционного, уголовного, гражданского, хозяйственного судопроизводства, а также производства по делам об административных правонарушениях.

В ст. 9.13 КоАП однозначно определен перечень нарушений в сфере законодательства об обращениях, за которые предусмотрена административная ответственность:

- отказ в приеме обращения гражданина или юридического лица;
- нарушение установленных сроков рассмотрения такого обращения;
- неинформирование заявителя о решении, принятом по результатам рассмотрения обращения;
- неправомерный отказ заявителю в ознакомлении с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению обращения;

непринятие в пределах своей компетенции мер по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителя.

Следует отметить, что названной статьей не конкретизирован круг лиц, которые могут быть подвергнуты наказанию за указанное правонарушение. В то же время ст. 26 закона «Об обращениях граждан и юридических лиц» более конкретно определяет тех лиц, которые несут ответственность за названные выше нарушения: «за нарушение порядка рассмотрения обращений организации, их должностные лица, индивидуальные предприниматели и их работники несут ответственность в соответствии с законодательными актами». Однако в соответствии со ст. 4.8 КоАП юридическое лицо несет административную ответственность, если это предусмотрено санкцией статьи Особенной части кодекса.

Административное законодательство служит определенным гарантом защиты прав граждан от действий должностных лиц, которые ненадлежащим образом выполняют свои обязанности по рассмотрению обращений, и их восстановления. Институт административной ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений имеет важное значение для правового воздействия на общественные отношения.