

К ВОПРОСУ О ДЕФИНИЦИИ ИНСТИТУТА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с проблемой выработки определения института обращений граждан и юридических лиц. В науке предлагались различные подходы, направленные на то, чтобы сформулировать такую дефиницию. По мнению автора, давая определение институту обращений граждан и юридических лиц, следует исходить из правовой природы института, целей подачи обращений и субъектов возникающих в связи с этим правоотношений.

The article discusses issues related to the problem of defining the institute complaints of citizens and legal entities. In science, offered a variety of approaches aimed at to formulate a definition. According to the author, giving the definition of the institution of complaints of citizens and legal persons should be based on the legal nature of this institution, the filing of complaints and entities arising from these relationships.

В Конституции Республики Беларусь (ст. 40) закрепляется право каждого гражданина направлять индивидуальные или коллективные обращения в государственные органы, которые обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок.

В то же время в научной литературе нет единого подхода к определению института обращений граждан и юридических лиц.

Одну из первых попыток сформулировать обобщенное определение различных видов обращений предпринял А. А. Плавильщиков, хотя сам термин «обращение» автор не использует. Согласно его представлению «бумаги, которыми просители чего-либо по законам и правам им принадлежащим ищут и просят, или на места и лица в обидах, или в недоставлении им правосудия жалуются, или о чем-либо объявляют, и подают оные в суд и правительственные места, или к лицам на которые принятие их законом возложено, называются прошения, жалобы, жалобницы, а иногда и доношения» [1, с. 4].

В настоящее время в научной литературе отмечается, что термин «обращение» носит родовой, обобщающий, собирательный характер. Цели обращений, их содержание, форма, юридическая природа и правовые последствия отличаются большим многообразием [2, с. 23].

Собирательный подход, т. е. определение обращения через перечисление его видов, характерен и для законодательства Республики Беларусь. Так, согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 300-З (далее – Закон) обращение – это индивидуальные или коллективные заявление, предложение, жалоба, изложенные в письменной, электронной или устной форме [3].

Однако такой подход позволяет раскрыть институт обращения лишь опосредованно, через его отдельные виды. Следовательно, если изменятся виды обращения, то изменится и его дефиниция, т. е. сущность данного явления остается нераскрытой.

Попытки устранить этот пробел предпринимались неоднократно. Так, Л. И. Иванова понимает под обращением форму взаимодействия гражданина (группы граждан), индивидуального предпринимателя, юридического лица с должностным лицом органа исполнительной власти, направленную на приобретение, реализацию или восстановление прав, свобод и законных интересов, а также на совершенствование государственного управления [4, с. 38].

По мнению С. А. Широкова, обращение – волеизъявление индивида, выражающееся в конкретных действиях, имеющих письменную или устную форму, соответствующую правилам, закрепленным в нормативно-правовых актах, направляемое в органы государства или органы местного самоуправления, в видах, необходимых для того, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы [5, с. 8]. Схожее определение дает и А. В. Беляев в статье «Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах» [6, с. 28].

Вместе с тем, названные определения представляются спорными в теоретическом плане и требуют уточнения с учетом действующего законодательства.

В первом случае акцент делается не на раскрытие сущностных характеристик обращения, а на результат его подачи, так как взаимодействие между субъектом, подающим обращение, и субъектом, его рассматривающим, – следствие подачи обращения, а не само обращение. Кроме

того, в таком взаимодействии важна не только форма, но и содержание, т. е. соответствующие права и обязанности субъектов правоотношений.

Позиция С. А. Широбокова и А. В. Беляева, которые определяют обращение через категорию «волеизъявление», также представляется спорной, так как она неточно отражает правовую природу рассматриваемого института. В этом плане следует согласиться с теми авторами, которые считают, что обращение по своей правовой природе представляет собой юридический акт [7, с. 8], а точнее – административный акт, т. е. само правомерное действие, совершаемое с намерением вызвать соответствующие административно-правовые последствия.

Следует также отметить, что определения указанных авторов представляются несколько узкими, так как акцентирует внимание лишь на воле одной стороны, подающей обращение. В то же время защита, обеспечение реализации, восстановление прав, свобод и (или) законных интересов, обозначенных в обращении, возможно только путем взаимодействия заявителя с организациями, индивидуальными предпринимателями, а также уполномоченными рассматривать обращение.

Кроме того, определения Л. В. Ивановой, С. А. Широбокова и А. В. Беляева нуждаются в уточнении относительно цели подачи обращения и круга субъектов, имеющих право подавать обращения.

По мнению Л. И. Ивановой, обращение может быть направлено на приобретение, реализацию или восстановление прав, свобод и законных интересов. При этом С. А. Широбоков полагает, что обращение подается, чтобы реализовать, предоставить, защитить или восстановить права и свободы. Вместе с тем предоставление (приобретение) прав, свобод и (или) законных интересов – предмет регулирования законодательства об административных процедурах, а на такие отношения согласно ст. 2 рассматриваемого нормативного документа законодательство об обращениях граждан и юридических лиц не распространяется. Кроме того, в первом случае необоснованно исключена возможность подавать обращения с целью защиты своих прав, свобод и (или) законных интересов, а во втором – подавать обращения для защиты, обеспечения реализации, восстановления законных интересов. В то же время такая возможность гарантируется действующим законодательством. Следовательно, следует согласиться с подходом отечественного законодателя, который указал, что обращения могут подаваться с целью защиты, обеспечения реализации и восстановления прав, свобод и (или) законных интересов.

В качестве субъектов, уполномоченных подавать обращения, Л. И. Иванова называет «гражданина (группу граждан), индивидуального предпринимателя, юридическое лицо» [4, с. 38], а С. А. Широбоков и А. В. Беляев – только граждан [5, с. 8; 6, с. 28]. В соответствии же со ст. 1 Закона заявителями признаются гражданин или юридическое лицо, подавшие (подающие) обращение. Рассматриваемая позиция представляется обоснованной, так как за каждым юридическим лицом стоит определенная группа граждан (трудовой коллектив, учредители и др.).

Дискуссионным в науке является и вопрос о возможности подачи обращений в интересах других лиц.

Системное толкование ст. 4, приведенной в обсуждаемом законе, согласно которой граждане реализуют свое право на обращение лично либо через своих представителей, и ст. 15, в силу которой одним из оснований оставления обращения без рассмотрения по существу является неприложение к письменному обращению, подаваемому представителем заявителя, документов, подтверждающих его полномочия, позволяет сделать вывод, что белорусский законодатель в целом воспринял второй подход.

Вместе с тем, на практике обращения в пользу других лиц не являются редкостью (обращения совершеннолетних детей в интересах своих престарелых родителей, родителей в интересах совершеннолетних детей, жильца дома от имени жителей дома, улицы и т. п.). Причинами подачи обращений в интересах других граждан, как правило, являются обстоятельства, препятствующие самому заявителю подать обращение (состояние здоровья, инвалидность, престарелый или малолетний возраст и т. п.).

Кроме того, в ряде случаев действующее законодательство прямо закрепляет возможность обращаться за защитой прав, свобод и (или) законных интересов других лиц. Так, в главе 11 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь от 11 января 1999 г. закреплено право государственных органов, юридических лиц и граждан от собственного имени защищать права других лиц, но только в случаях, указанных в законодательстве.

Отметим, что в ст. 4 Закона Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ и в ст. 1 Закона Республики Казахстан «О

порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» от 12 января 2007 г. № 221-III также закреплено право подавать заявления и жалобы для реализации и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц [8; 9]. Такая позиция представляется обоснованной, так как создает более полные гарантии защиты, обеспечения реализации, восстановления прав, свобод и (или) законных интересов не только заявителей, но и других граждан. Вместе с тем, такой подход не должен распространяться на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, так как они в силу ст. 1 Гражданского кодекса Республики Беларусь, принятого 7 декабря 1998 г., осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Таким образом, на основании исследования правовой природы обращения, цели его подачи, субъектного состава заявителей и организаций, а также индивидуальных предпринимателей, уполномоченных рассматривать обращения, учитывая совместимость их интересов, представляется возможным сформулировать следующее определение. *Обращение* – действие заявителя, облеченное в соответствующую (письменную, электронную или устную) форму, направленное на защиту, обеспечение реализации, восстановление его прав, свобод и (или) законных интересов, а в случаях, указанных в законодательстве, – прав, свобод и (или) законных интересов других граждан путем взаимодействия в установленном порядке с организациями, индивидуальными предпринимателями.

Список литературы

1. **Плавильщиков, А. А.** Рассуждения о прошениях и жалобах, подаваемых в правительственные и судебные места и к тем лицам, кои по законам принимать оные должны / А. А. Плавильщиков. – СПб., 1811. – 188 с.
2. **Ремнев, В. И.** Право жалобы в СССР / В. И. Ремнев. – М. : Госюриздат, 1964. – 108 с.
3. **Об обращениях** граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2014.
4. **Иванова, Л. В.** Административное обжалование прав и свобод граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Л. В. Иванова. – М., 2005. – 217 с.
5. **Широбоков, С. А.** Конституционное право человека и гражданина на обращение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. А. Широбоков ; Уральская гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 1999. – 19 с.
6. **Беляев, А. В.** Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах / А. В. Беляев // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2003. – № 6. – С. 28–30.
7. **Бочкова, Т. А.** Предложения, заявления и жалобы как средства охраны прав граждан и обеспечения законности в государственном управлении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Бочкова ; Свердл. юрид. ин-т. – Свердловск, 1965. – 22 с.
8. **О порядке** рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. закона от 29 июня 2010 г.) // Рос. газ. – 2006. – 5 мая.
9. **О порядке** рассмотрения обращений физических и юридических лиц : Закон Респ. Казахстан от 12 янв. 2007 г. № 221-III // Ведомости Парламента Респ. Казахстан. – 2007. – № 2.