

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ДЕФИНИЦИИ «ОБРАЩЕНИЯ»**

Одним из важнейших прав граждан является право на обращение в государственные органы, которое гарантировано ст. 40 Конституции Республики Беларусь. В то же время проблема определения института «обращения» является дискуссионной в научной литературе.

Одну из первых попыток дать обобщенное определение различных видов обращений предпринял А. А. Плавильщиков (хотя сам термин «обращение» автор не использует), согласно которому: «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].

Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон), обращение – это индивидуальное или коллективное заявление, предложение, жалоба, изложенное в письменной, электронной или устной форме [2]. Вместе с тем указанное определение при перечислении различных видов обращений не раскрывает сущность этого явления.

Попытки устранить этот пробел неоднократно предпринимались в науке. 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 [3, с. 38]. По мнению С. А. Широбокова, 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 [4, с. 8].

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

В первом случае необоснованно делается акцент на результате подачи обращения, а не на раскрытии его сущностных характеристик, так как взаимодействие между субъектом, подающим обращение, и субъектом, его рассматривающим, является следствием подачи обращения, а не самим обращением. Кроме того, в таком взаимодействии важна не только форма, но и содержание, т. е. соответствующие права и обязанности субъектов правоотношений.

Недостаток определения С. А. Широбокова заключается в том, что оно сводит обращение к «волеизъявлению», которое представляет собой лишь способ выражения воли, желания. В то же время обращение является не просто волеизъявлением, а правомерным действием, направленным на реализацию права на обращение. При этом подача обращения порождает для субъекта, подающего обращение, и субъекта, рассматривающего обращение, определенные административные права и обязанности. В связи с этим следует согласиться с теми авторами, которые считают, что обращение по своей правовой природе представляет собой юридический акт [5, с. 8], а точнее – административный акт, т. е. правомерное действие, совершаемое с намерением вызвать соответствующие административно-правовые последствия.

Следует также отметить, что определение указанного автора представляется несколько узким, так как акцентирует внимание лишь на воле одной стороны, подающей обращение. В то же время реализация, защита или восстановление прав, свобод и законных интересов, обозначенных в обращении, возможна только путем взаимодействия субъекта, подающего и субъекта, рассматривающего обращение. Ведь интересы этих субъектов совместимы: одни желают реализовать, защитить, восстановить свои права, свободы и законные интересы, а вторые в силу ст. 2, 21, 59 Конституции Республики Беларусь обязаны им в этом содействовать.

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

Так, если Л. И. Иванова в качестве субъектов, уполномоченных подавать обращения, называет «гражданина, индивидуального предпринимателя, юридическое лицо» [3, с. 38], то С. А. Ширококов – только граждан [4, с. 8]. Большинство ученых в последнее время (например, Н. Ю. Хаманева [6, с. 15] и др.) признают в качестве таких субъектов не только граждан, но и юридических лиц. Такой же подход закреплен и в ст. 1 Закона. 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. Так, одни ученые (Н. Ю. Хаманева [6, с. 15] и др.) признают такую возможность. Другие (П. И. Кононов [7, с. 298] и др.), исходя из принципа уважения и недопустимости вторжения в личные права и свободы личности, – отрицают. Третьи (Л. И. Иванова [3, с. 23–24] и др.) считают, что такие обращения возможны, но только в случаях, прямо установленных в законодательстве.

Системное толкование ст. 4 и ст. 15 Закона позволяет сделать вывод, что белорусский законодатель в целом воспринял второй подход.

Вместе с тем на практике обращения в пользу других лиц не являются редкостью (например, обращения совершеннолетних детей в интересах своих престарелых родителей; родителей в интересах совершеннолетних детей; жильца дома от имени жителей дома, улицы и т. п.). Кроме того, в ряде случаев действующее законодательство прямо закрепляет возможность обращаться за защитой прав, свобод и (или) законных интересов других лиц (например, ч. 2 ст. 81 Кодекса Республики Беларусь о браке и семье от 9 июля 1999 г.).

Отметим, что ст. 4 Закона Российской Федерации и ст. 1 Закона Республики Казахстан также закрепляют 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 законных интересов. Вместе с тем этот подход не должен распространяться на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, так как они в силу ст. 1 Гражданского кодекса Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Таким образом, правом подавать обращения наделены граждане, индивидуальные предприниматели и юридические лица (далее – заявители).

Вопрос о круге субъектов, уполномоченных рассматривать обращения, также является в науке дискуссионным. Так, ст. 40 Конституции Республики Беларусь закрепляет возможность обращаться только в государственные органы. Статья 3 Закона предоставляет право обращаться также в «иные организации (должностным лицам)» и к «индивидуальным предпринимателям». Ряд ученых (например, М. А. Миронов, и др. [10, с. 89]) считают, что обращения могут направляться лишь в те органы, которые прямо указаны в Конституции. Такая позиция представляется необоснованной, так как в этом случае порядок рассмотрения обращений «иными организациями, индивидуальными предпринимателями» остался бы неурегулированным.

Следовательно, субъектами, уполномоченными рассматривать обращения, являются государственные органы, иные организации, индивидуальные предприниматели (далее – организации, индивидуальные предприниматели).

Таким образом, на основании исследования правовой природы обращения, субъектного состава заявителей и организаций, индивидуальных, уполномоченных рассматривать обращения, а также, учитывая совместимость их интересов, представляется возможным сформулировать следующее определение: обращение – это правомерное действие заявителя, облеченное в соответствующую (письменную, электронную или устную) форму, направленное на приобретение, реализацию, восстановление и (или) защиту своих 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, уполномоченными рассматривать обращения.

## 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. : тип. В. Плавильщикова, 1811. – 188 с.

2. **Об обращениях** граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З // КонсультантПлюс : Беларусь. Технология ПРОФ [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2012.

3. **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 л.

4. **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.

5. **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.

6. **Хаманева, Н. Ю.** Право граждан на подачу обращений / Н. Ю. Хаманева // Гражданин и право. – 2000. – № 1. – С. 14–17.

7. **Кононов, П. И.** Административно-процессуальное законодательство и проблемы его кодификации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / П. И. Кононов. – М., 2001. – 385 л.

8. **О порядке** рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : Федер. Закон Рос. Федерации от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ : в ред. Федер. Закона от 29.06.2010 г., 27.07.2010 г. // Президент Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2006. – Режим доступа : <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?868587>. – Дата доступа : 20.11.2012.

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. – С. 17.

10. **Миронов, М. А.** Обращения граждан, как конституционно-правовой институт. Проблемы реализации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / М. А. Миронов. – М., 2002. – 289 л.