

ФУНКЦИИ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В статье рассматривается проблема классификации функций обращений граждан и юридических лиц. На основании анализа различных научных позиций, а также выработанного в общей теории права подхода предлагается классифицировать функции этого правового института в зависимости от сферы их реализации на внешние, или общесоциальные, и внутренние, или специально-юридические. В статье раскрывается содержание каждой функции, которую выполняют обращения граждан и юридических лиц.

The article deals with the problem of classifying the functions of citizens and legal entities. Based on the analysis of various scientific positions, as well as the approach developed in the general theory of law, it is proposed to classify the functions of this legal institution depending on the scope of their implementation into: external or general social and internal or specially legal. The article reveals the content of each function performed by citizens and legal entities. persons.

Ключевые слова: функции права; обращения граждан и юридических лиц.

Key words: functions of law; appeals of citizens and legal entities.

Сущность и социальное назначение права в жизни общества выражается, прежде всего, через его функции (от лат. *functio* – осуществление).

В научной и учебной литературе под функцией права, как правило, понимают основные направления правового воздействия на общественные отношения, обусловленные сущностью и социальным назначением права в жизни общества, которое заключается в регулировании общественных отношений, в организации управления обществом [1, с. 171–172; 2].

Следовательно, функции выражают наиболее существенные, главные черты права и характеризуют право в действии, являются выражением его динамической природы.

В общей теории права справедливо указывается, что каждая из отраслей права имеет собственную специфику, которая обуславливает специфику выполняемых ею функций. Соответственно, можно выделить также функции подотраслей права, правовых институтов и отдельных норм права [2].

Имеет свои функции и такой институт административного права, как обращения граждан и юридических лиц (далее – обращения).

Так, К. В. Подъячев, исследуя социологические аспекты «функциональных особенностей обращений граждан во власть», приходит к выводу, что институт обращений граждан в органы власти выполняет три функции: правозащитную (обращения как юридический институт являются одним из средств защиты прав граждан: они позволяют предупредить правонарушение, а если оно уже совершено – устранить его последствия и восстановить нарушенное право); информационную (обращения граждан являются ценнейшим источником сведений для государственного аппарата о проблемах граждан); коммуникационную, или партиципаторную (обращения граждан могут быть средством коммуникации между государством и гражданами, служить своего рода каналом воздействия, с помощью которого граждане получают возможность так или иначе воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия) [3, с. 137–138].

В свою очередь Н. А. Саванович, комментируя Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон), полагает, что с определенной долей условности можно выделить правозащитную, информационную, управленческую и контрольную функции, которые реализуются в процессе подачи и рассмотрения обращений [4].

Правозащитная функция, по мнению указанного автора, заключается в том, что подача обращений (жалоб) является способом защиты прав, свобод и законных интересов населения. Посредством подачи обращений можно защищать практически любые права (трудовые, гражданские, вытекающие из брачно-семейных отношений и т. д.).

Информационная функция состоит в том, что содержание обращений является ценнейшим источником информации о проблемах и вопросах, которые в наибольшей степени беспо-

коят население, постоянно действующим каналом обратной связи власти и населения, позволяющим выявлять болевые точки в обществе и принимать оперативные меры по их устранению.

Управленческая функция обусловлена тем, что посредством направления своих обращений граждане и субъекты хозяйствования могут оказывать влияние на принятие управленческих решений: вносить предложения о целесообразности принятия того или иного решения, поддерживать или критиковать принимаемые меры, приводить свои аргументы и т. д. В настоящее время обращения граждан наряду с выборами являются наиболее доступной формой участия населения в управлении государством.

В то же время контрольная функция заключается в обязанности мотивировать принимаемые решения, возможности последующего пересмотра принятых решений, как вышестоящими органами, так и судом, установлении ответственности за ненадлежащее рассмотрение обращений. Следовательно, посредством обращений население имеет возможность в определенной степени контролировать поведение должностных лиц государственных органов и организаций [4].

Исследование предложенных позиций свидетельствует о том, что они во многом схожи. Так, содержание правозащитной функций, предложенной Н. А. Савановичем, практически полностью совпадает с позицией, высказанной по этому поводу К. В. Подъячевым.

Анализ иных функций, выделяемых указанными авторами, также позволяет выявить ряд общих моментов. Так, информационная функция, по мнению Н. А. Савановича, направлена как на получение информации, так и на установление надежного канала обратной связи с населением. К. В. Подъячев же разграничивает эту функции на две: информационную и коммуникативную.

В свою очередь анализ содержания управленческой и контрольной функции обращений, выделяемых Н. А. Савановичем, с одной стороны, и коммуникативной или партиципаторной выделяемых К. В. Подъячевым, с другой, позволяют установить их определенное сходство. Так как в обоих случаях речь идет о возможности граждан и юридических лиц воздействовать на властные решения, участвовать в процессе их принятия.

Представляется, что обе представленные позиции имеют один общий существенный недостаток: они не определяют критерий классификации функций обращений.

В этом плане целесообразно отметить, что характер воздействия права на общественные отношения является неоднородным. Так, одни отношения право регулирует, другие – охраняет, а на третьи – оказывает только косвенное влияние.

В связи с этим в общей теории права принято классифицировать функции права в зависимости от сферы их реализации на внешние, или общесоциальные, и внутренние, или специально-юридические.

Соответственно, в качестве общесоциальных выделяют экономическую, политическую, воспитательную и коммуникативную функции права. К специально-юридическим относятся регулятивная и охранительная функции, которые вытекают из самой природы права, обусловлены способами его воздействия на общественные отношения [1, с. 172; 2].

Предложенные критерии представляются полностью применимыми к выделению функций обращений. В связи с этим, можно утверждать, что обращения выполняют как общесоциальные, так и специально-юридические функции.

В качестве общесоциальных функций обращений с определенной долей условности можно выделить экономическую (обращения являются правовым средством реализации и защиты, в том числе экономических прав и законных интересов заявителей, например, обращения о разъяснении налогового законодательства), политическую или управленческую (обращения являются наиболее доступной формой участия граждан в управлении государством, что вытекает из содержания ст. 37 Конституции Республики Беларусь), воспитательную (посредством обращений заявители могут реагировать на формализм, бюрократизм, волокиту, предвзятое, нетактичное поведение, грубость и неуважение, проявленные к заявителям), информационную (содержание обращений – ценнейший источник сведений для государственных органов о проблемах населения), коммуникативную (обращения – важный канал обратной связи с населением, который позволяет получить информацию о реальном положении дел в различных сферах жизни общества и оперативно реагировать на проблемы и потребности, как отдельных заявителей, так и общества в целом).

Главными же функциями обращений являются специально-юридические, к которым, как уже было указано ранее, относятся регулятивная и охранительная.

Регулятивная функция права заключается в его воздействии на общественные отношения с целью их упорядочивания путем дозволений, запретов, обязываний и поощрений. В рамках регулятивной функции выделяют две подфункции: регулятивно-статическую и регулятивно-динамическую. Воздействие первой состоит в закреплении общественных отношений, а воздействие второй – в оформлении их динамики (движения).

Охранительная функция права направлена на охрану общественных отношений и вытеснение антисоциальных явлений, противоречащих установленным ценностям, т. е. призвана обеспечить режим законности. В рамках охранительной функции осуществляются ее подфункции: общепреventивная, частнопредventивная, карательная, восстановительная и контрольная [2].

Регулятивная функция обращений выражается в том, что они оказывают регулирующее воздействие на отношения между заявителями и организациями, индивидуальными предпринимателями, служат их упорядочению, путем реализации, закрепленных в законодательстве соответствующих прав и обязанностей.

При этом регулятивно-статическая подфункция обращений состоит в закреплении прав и обязанностей заявителей, с одной стороны, и организаций, индивидуальных предпринимателей, уполномоченных рассматривать обращения, с другой (ст. 7–9 Закона); в регламентации порядка подачи и рассмотрения обращений (ст. 10–20 Закона) и т. д.

В свою очередь регулятивно-динамическая подфункция выражается в постоянном стремлении законодателя усовершенствовать правовой механизм реализации права на обращение (например, путем легализации электронной формы обращений, поиска и закрепления новых форм и методов работы с обращениями).

Охранительная функция обращений заключается в том, что обращения выступают эффективным способом защиты прав, свобод и (или) законных интересов заявителей, а если они уже нарушены, то способом их восстановления. В рамках этой функции представляется возможным выделить следующие ее подфункции:

- общепреventивную (путем закрепления юридической ответственности за нарушение законодательства об обращениях граждан и юридических лиц, участники соответствующих отношений предупреждаются о возможных неблагоприятных последствиях нарушения законодательства об обращениях);

- восстановительную (обращения является эффективным правовым средством защиты и восстановления прав, свобод и (или) законных интересов заявителя, нарушенных действиями (бездействием) организаций, граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей);

- контрольную (обращения уже сами по себе являются средством контроля со стороны населения за деятельностью организаций, индивидуальных предпринимателей, а также действенным средством борьбы с нарушением законности, бюрократизмом и коррупцией, так как обращения могут являться поводом для привлечения должностных лиц организаций, индивидуального предпринимателя к юридической ответственности).

Относительно частнопредventивной и карательной функции следует отметить, что они характерны, прежде всего, для института юридической ответственности, к которому институт обращений граждан и юридических лиц не относится (обращения могут служить только поводом для начала административного или уголовного процесса).

Таким образом, можно сделать вывод, что обращения граждан и юридических лиц являются многогранным правовым институтом, который выполняет различные функции. В зависимости от сферы реализации функции этого правового института можно классифицировать на внешние или общесоциальные и внутренние или специально-юридические. В качестве общесоциальных функций обращений следует

В качестве общесоциальных функций обращений можно выделить экономическую, политическую или управленческую, воспитательную, информационную, коммуникационную.

Основными же функциями обращений выступают специально-юридические: регулятивная (регулятивно-статическая и регулятивно-динамическая) и охранительная (общепреventивная, восстановительная и контрольная).

Вместе с тем следует отметить, что настоящее исследование является всего лишь одной из попыток выявить и исследовать функции такого многогранного правового института как обращения граждан и юридических лиц. В связи с этим данная проблема нуждается в дальнейшем научном осмыслении, что позволит выработать предложения по совершенствованию правового регулирования этого института.

Список используемой литературы

1. **Вишневский, А. Ф.** Общая теория государства и права : учеб. / А. Ф. Вишневский, Н. А. Горбатов, В. А. Кучинский; под общ. ред. проф. В. А. Кучинского. – 2-е изд. – М. : Изд-во деловой и учеб лит-ры, 2006. – 656 с.
2. **Теория** государства и права [Электронный ресурс] : электрон. учеб. курс / под ред. А. В. Малько. – Электрон. дан. и прогр. – М. : КноРус, 2009. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
3. **Подъячев, К. В.** Обращения граждан во власть: функциональные особенности / К. В. Подъячев // Социологические исследования. – 2007. – № 5. – С. 137–140.
4. **Саванович, Н. А.** Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» / Н. А. Саванович // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.