
ПРАВА

УДК 342.91

О.И. Чуприс, Е.А. Марчук

МЕСТО ИНСТИТУТОВ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР И РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В СИСТЕМЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

В данной статье рассматривается проблема места институтов административных процедур и работы с обращениями граждан и юридических лиц в системе административного права. Авторы отмечают, что институты работы с обращениями граждан и юридических лиц и осуществления административных процедур представляют собой самостоятельные части управленческого процесса, соотносятся со смежным институтом форм государственного управления, а отдельные нормы анализируемых институтов относятся также к институту законности и дисциплины в государственном управлении.

Долгое время рассмотрение основной массы обращений граждан в органы власти, в том числе по поводу принятия административных актов, порождающих юридически значимые последствия, регулировалось законодательством об обращениях граждан. Однако в течение последнего времени наблюдается тенденция постепенной дифференциации порядка рассмотрения отдельных видов обращений и прежде всего выделение нового института законодательства – законодательства об административных процедурах, которым также регулируются обращения населения в административные учреждения. Естественным образом возникает вопрос о месте законодательства об обращениях и законодательства об административных процедурах в системе административного права. Институты административных процедур и работы с обращениями граждан и юридических лиц (далее – работа с обращениями) представляют собой совокупность правовых норм, оформляемых в системе законодательства Республики Беларусь в виде отдельных нормативных правовых актов, регулирующих их как самостоятельные виды государственной деятельности. В Республике Беларусь они осуществляются в соответствии с законами «Об основах административных процедур» [1] и «Об обращениях граждан и юридических лиц» [2] (далее – Закон), Указом Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» от 15 октября 2007 г. № 498 [3] и другими правовыми актами, принятыми в развитие указанных законов.

Поскольку данные виды государственной деятельности осуществляются в рамках государственного управления, которое реализуется в различного рода административных действиях соответствующих государственных органов (должностных лиц), то их зачастую также называют управленческими, т.е. позитивными, процедурами в противовес юрисдикционной или юстиционной деятельности, осуществляемой органами государственного управления. А отдельными учеными даже выдвигается тезис, что в органах государственного управления (государственных организациях) административные процедуры могут быть двух видов: связанные с изданием нормативных актов (принятием правовых норм) и связанные с их исполнением [4]. Эти ученые в понятие административных процедур включают также работу с обращениями граждан и иные управленческие действия (издание индивидуальных актов управления, проведение совещаний, встреч, посещение объектов управления, совершение распорядительных действий и др.

Как административные действия, административные процедуры и работа с обращениями конкретно выражаются в форме организационных и материально-технических

ких действий, а результатом их осуществления является правовая форма – административное решение (индивидуальный акт управления). В процессе работы по осуществлению административных процедур и рассмотрению обращений представлены все виды форм государственного управления (кроме издания нормативных правовых актов). При этом правовые формы не могут существовать без организационных и материально-технических форм, которые обеспечивают существование правовых форм.

Существование и порядок осуществления разнообразных правовых, организационных и материально-технических форм, а также их взаимосвязь между собой применительно к этим видам государственной деятельности установлены, кроме основных законов в этой сфере, также положением о порядке ведения делопроизводства по обращениям граждан в государственных органах, иных организациях [5] и принятыми в его развитие инструкциями о делопроизводстве по этим вопросам в государственных органах, инструкцией о порядке ведения делопроизводства по административным процедурам в государственных органах, иных организациях [6], регламентами отдельных исполкомов [7]. В частности, в регламентах исполнительных комитетов эти виды деятельности определены в качестве самостоятельных форм управленческой деятельности.

В то же время выдачу справки по итогам совершения административной процедуры или ответа на обращение не следует причислять к самостоятельным формам государственного управления, называемым в науке иным юридически значимым действием. Эти действия действительно могут иметь юридически значимый характер, но, как верно отмечает А.Н. Крамник, «здесь нет юридических действий... Фактически есть лишь властные действия, совершение которых не влечет за собой преобразования отношений, т.е. юридических последствий. Последние наступают (могут наступить), если рассматриваемые действия обретут форму правового акта» [8, с. 105]. Однако применение в науке термина о совершении иных юридически значимых действий как форм государственного управления может быть обосновано тем, что ряд материально-технических действий (выдача справки, постановка на учет и т.п.) непосредственно и очень тесно связан с правовыми формами, и поэтому одни без других вообще существовать не могут. Поэтому использование подобных названий показывает эту тесную связь. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что при закреплении видов форм государственного управления в законодательстве (например, при разработке Кодекса о государственном управлении и местном самоуправлении) не следует использовать подобные названия.

Таким образом, порядок работы с обращениями и осуществления административных процедур представляет собой важную часть управленческой деятельности, конкретно выражаемую в ее внешних формах, а значит, определяя место норм об административных процедурах и о работе с обращениями в системе административного права, следует указать на их связь с институтом форм государственного управления.

При любых научных подходах и спорах, касающихся предмета анализа настоящей работы, однозначна позиция ученых относительно того, что административные процедуры и работа с обращениями являются разновидностями неоднородной *процессуальной деятельности* органов государственного управления. Поскольку административный процесс – установленный законодательством порядок смены одних типичных действий другими, из которых как раз и складывается работа по совершению административных процедур или их несовершению и работа с обращениями, то они могут рассматриваться как части процессуальной административной деятельности (при понимании системы административного права, включающей конкретные разновидности процессуальной деятельности), которые именуется в административном праве административными производствами. Значит, эти названия применимы также к деятельности, опосредующей принятие решения по административным процедурам, и работе с обращениями. В административном праве такое название применительно к работе с обра-

щениями широко используется с 40-х гг. XX ст., а в современной юридической практике закрепляется применительно к обоим видам деятельности в вышеуказанных постановлениях Совета Министров Республики Беларусь и Министерства юстиции Республики Беларусь [5; 6]. Таким образом, в системе административного права правовые институты, регулирующие анализируемые явления, могут быть представлены также *в качестве конкретных административных управленческих производств.*

В настоящее время в системе административного права институт обращений граждан относят к способам обеспечения законности, правопорядка и дисциплин в государственном управлении или их части – общественного контроля. Вместе с тем такое место этого института отражает лишь частично реальную цель и задачи, стоящие перед ним, в то время как его общая цель – обеспечить реализацию субъективных прав граждан и юридических лиц путем закрепления четкого порядка работы с поступающими от них обращениями. Правовая регламентация любых управленческих действий и возможность их обжалования способствуют делу законности. Например, этому же служит дисциплинарное производство, принятие нормативных правовых актов, контроль за этим процессом со стороны вышестоящих органов и возможность отмены актов нижестоящих органов вышестоящими органами. Порядок осуществления административных процедур также служит средством обеспечения законности, поскольку предусмотрено обжалование принятых административных решений. Поэтому *отдельные нормы этих институтов* (однако не все указанные институты в целом) *могут относиться к институту законности и дисциплины в государственном управлении.*

Из вышеизложенного следует вывод о том, что, как институты законодательства, институты работы с обращениями граждан и юридических лиц и осуществления административных процедур представляют собой самостоятельные части управленческого процесса, которые по сложившейся традиции могут именоваться производствами. А поскольку порядок осуществления этих производств конкретно выражается в использовании форм управленческой деятельности, то нормы, определяющие конкретные формы, используемые при этом, являются частью общего по отношению к ним института форм государственного управления общего управленческого административного законодательства, которые предполагается включить в Кодекс о государственном управлении и местном самоуправлении. В то же время отдельные нормы институтов административных процедур и работы с обращениями входят в институты обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Данные научные размышления и теоретические выводы могут иметь практическое значение при совершенствовании структуры Единого правового классификатора Республики Беларусь (далее – ЕПК), а также конкретного законодательства об анализируемых институтах. В настоящее время в ЕПК административное управленческое законодательство не выделено вообще. Законодательство об обращениях граждан и осуществлении административных процедур относится к конституционному законодательству. В то же время с принятием Кодекса о государственном управлении и местном самоуправлении встанет вопрос о выделении этого законодательства. В связи с этим предлагается выделить раздел «Законодательство о государственном управлении», в котором отразить институты законодательства об административных процедурах и об обращениях граждан в подразделе «Виды управленческих производств», связав их с подразделами об общих положениях о формах, методах и функциях государственного управления, способах обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении, а также о государственной службе.

При определении конкретных видов форм государственного управления следует опираться на существование трех их видов: правовые (нормативные акты и индивидуальные акты) с учетом положений проекта Закона о правовых актах, осуществление ор-

ганизационных форм и материально-технических форм. Определение на законодательном уровне (в Кодексе о государственном управлении и местном самоуправлении) в качестве форм иных юридически значимых действий нецелесообразно. Таким образом, исследование места институтов работы с обращениями граждан и юридических лиц и осуществления административных процедур в системе административного права имеет не только теоретическое, но и практическое значение, так как позволяет выявить новые возможности в совершенствовании законодательства анализируемых институтов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Об основах административных процедур : Закон Респ. Беларусь, 28 окт. 2008 г., № 433-3 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
2. Об обращениях граждан и юридических лиц : Закон Респ. Беларусь, 18.07.2011 г. № 300-3 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
3. О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц : Указ Президента Респ. Беларусь, 15 окт. 2007 г., № 498 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 05.04.2012 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
4. Демин, А.А. Понятие административного процесса и административно-процессуальный кодекс Российской Федерации / А.А. Демин // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11, Право. – 1998. – № 4. – С. 21.
5. Положение о порядке ведения делопроизводства по обращениям граждан и юридических лиц в государственных органах, иных организациях, у индивидуальных предпринимателей : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 30 дек. 2011 г., № 1786 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
6. Об утверждении инструкции о порядке ведения делопроизводства по административным процедурам в государственных органах, иных организациях : утв. Постановлением М-ва юстиции Респ. Беларусь 7 мая 2009 г., № 39 : в ред. постановления Минюста от 13 декабря 2011 г., № 283 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
7. Регламент Минского областного исполнительного комитета : утв. решением Минского областного исполнительного комитета 20 июля 2007 г., № 797 : в ред. решения Миноблисполкома от 26.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2011.
8. Крамник, А.Н. Административное право. Ч. 1. Управленческое право. / А.Н. Крамник. – Минск : Тесей, 2008. – 672 с.

Chupris O.I, Marchuk E.A. Place of Institutions of Administrative Procedures and Work with Citizens and Legal Persons in the System of Administrative Law

This article discusses the problem of the place of institutions of administrative procedures and work with citizens and legal persons in the system of administrative law. The authors note that the institutions work with citizens and legal entities and administrative procedures are independent parts of the management process, correlate with the adjacent Institute of forms of government, certain norms the analyzed institutions also belong to the institution of the rule of law and discipline in government.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 01.10.2012.