

of the so-called environmental crimes. The article analyzes the circumstances that characterize the objective and subjective properties of the acts criminalized in chapter 26 of the Criminal Code of the Republic of Belarus, taken into account in the process of legislative activity. These are the circumstances that reflect in a concentrated form the public danger of the acts in question and indicate the need for a restraining criminal law. The reasons are identified for the introduction of a system of criminal law prohibitions, ensuring environmental safety. It is established that the effectiveness of preventive, regulatory and protective functions of the law in environmental safety can be provided by a balanced combination of forced convictions and penalties of criminal law and legal incentive means.

Keywords: criminal law impact; environmental safety; natural environment; criminal law prohibition; legal protection of public relations.

UDC 349.6; 343.3/.7

*Статья поступила
в редакцию 27. 07. 2020 г.*

О. В. КОХОВЕЦ

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЖАЛОБА И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ИСК: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Изучается соотношение понятий «административная жалоба» и «административный иск». Особое место в статье отводится проведению с помощью метода сравнительного анализа исследования взаимосвязи административной жалобы и административного иска как средств защиты прав, свобод и (или) законных интересов граждан, юридических лиц и их законных представителей, которые были нарушены действиями (бездействием) и решениями должностных лиц органов государственного управления. При этом подчеркивается первичность административной жалобы по отношению к административному иску. Рассматриваются основные требования, предъявляемые к форме и содержанию исследуемых правовых явлений, выделяются их характерные признаки. На основании проведенного исследования, с учетом выявленных особенностей административной жалобы и административного иска даны их авторские определения, а также правовые предложения, направленные на дальнейшее совершенствование механизма защиты прав населения.

Ключевые слова: административная жалоба; обжалование; административная процедура; судебная защита; административный иск.

УДК 342.91

Обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц органов государственного управления, нарушающих права, свободы и (или) интересы граждан, юридических лиц и их законных представителей, является

Олег Викторович КОХОВЕЦ (oleg.kohovec@mail.ru), адъюнкт научно-педагогического факультета Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь (г. Минск, Беларусь).

эффективным средством защиты. Кроме того, жалобы выступают действенным способом выявления пробелов как в действующем законодательстве, регулирующем различные сферы жизнедеятельности населения, так и в деятельности органов государственного управления и их структурных подразделений. Анализ и учет поступающих жалоб граждан, юридических лиц и их законных представителей, содержащих указание на различные проблемы, связанные как с ущемлением их прав, свобод и (или) законных интересов, так и с существующими коллизиями в законодательстве, способствует не только преодолению указанных негативных тенденций путем их разрешения, но и позволяет выбрать наиболее оптимальные направления совершенствования правовой базы государства.

Вместе с тем несмотря на значимость жалобы как правового средства защиты и восстановления нарушенных прав населения, в настоящее время недостаточно изучено правовое содержание, назначение и место отдельных видов жалоб. К их числу прежде всего следует отнести административную жалобу и административный иск. Представляется, что для более детального и полного понимания юридической природы указанных видов жалоб необходимо дать их определение, а также рассмотреть их правовые особенности.

Следует отметить, что термин «административная жалоба», как правило, используется в нормативных правовых актах Республики Беларусь и других государств постсоветского пространства, регулирующих порядок осуществления административных процедур. Так, в соответствии с законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» под административной жалобой понимается жалоба на принятое административное решение, подаваемая в административном (внесудебном) порядке [1].

Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве» приводит более развернутую трактовку рассматриваемого понятия, согласно которой «административная жалоба — письменное обращение заинтересованного лица в вышестоящий по субординации административный орган в связи с административным актом, отказом в принятии административного акта либо действием или бездействием административного органа в целях защиты своих прав и охраняемых законом интересов» [2, с. 115].

Приведенные дефиниции являются неполными и непередающими специфики данного вида жалобы. Так, закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» исключает в анализируемом понятии указание лиц, которые могут выступать в качестве авторов административной жалобы, а также не указывает такую важную специфическую черту административной жалобы, как ее обязательная письменная форма подачи. А. В. Ивановский справедливо подчеркнул, что в отличие от других видов обращений «административная жалоба подается исключительно в письменной форме» [3, с. 110]. Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве», несмотря на то что он приводит более развернутое определение исследуемого понятия, не указывает на возможность дальнейшего обжалования принятого административного решения в суде.

К административной жалобе, как и к другим видам жалоб, предъявляются соответствующие требования. Так, Н. Н. Кулеш указывает, что «жалоба должна содержать предмет обжалования, обоснование с указанием на доказательства и подпись подателя жалобы или его представителя. К жалобе прилагаются копия обжалуемого распоряжения и используемые в качестве доказательства документы, если податель жалобы располагает ими» [4, с. 110].

Предполагается, что к основным требованиям, предъявляемым к форме и содержанию административной жалобы, следует отнести следующие:

административная жалоба подается в письменной форме.

в административной жалобе должны содержаться следующие сведения:

наименование органа государственного управления, в который подается административная жалоба;

фамилия, имя, отчество (если таковые имеются), место жительства (место пребывания), контактный номер телефона (адрес электронной почты) — для гражданина;

наименование и место нахождения — для юридического лица;

документы, подтверждающие полномочия — в случае подачи административной жалобы законным представителем;

наименование органа государственного управления, которым было принято обжалуемое решение с приложением соответствующих документов (решения, ответа);

суть обжалуемого административного решения;

основания, по которым гражданин, юридическое лицо или их законный представитель, считает обжалуемое решение неправомерным;

подпись гражданина, юридического лица (лица уполномоченного подписывать административную жалобу) или лица, являющегося законным представителем.

В этой связи полагаем, что под административной жалобой следует понимать жалобу физического или юридического лица, их законного представителя, направленную в административном (внесудебном) порядке в орган государственного управления, обладающий соответствующей компетенцией, в связи с несогласием с принятым административным решением, с целью защиты своих прав, свобод и (или) законных интересов.

В рамках исследования административной жалобы представляется необходимым обратиться к ее правовому содержанию. Так, отличительной чертой административной жалобы является ее первичный характер по отношению к судебному обжалованию (административному иску). По данному факту И. И. Голубицкий считает, что «обжалование административного решения в судебном порядке осуществляется после обжалования такого решения в административном (внесудебном) порядке» [5, с. 18].

Такой же точки зрения придерживается А. В. Ивановский, который отмечает, что «по общему правилу перед обращением в суд необходимо соблюдение обязательной досудебной процедуры обжалования. При этом достаточно одного обращения с административной жалобой в вышестоящий орган независимо от того, можно ли в свою очередь обжаловать в административном порядке решение вышестоящего органа» [3, с. 107].

Правовед В. А. Рязановский также подчеркивает вторичность административного иска, указывая, что «административный иск почти везде вырос из административной жалобы и в отдельных государствах сохраняет еще некоторые характерные черты этой последней, но по существу он представляет иск о защите субъективных публичных прав граждан» [6, с. 26].

Приведенная характеристика административной жалобы подчеркивает ее тесную связь и обусловленность с административным иском. По данному поводу И. Л. Бачило справедливо отметил, что «административный и судебный способы разрешения конфликтов — две части единого механизма защиты прав граждан, разумно дополняющие друг друга» [7, с. 308].

Вместе с тем несмотря на их взаимосвязь, административная жалоба имеет ряд отличий от административного иска. Так, например, в основе административной жалобы лежит не спор, а сам факт нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан, юридических лиц или их законных представителей. Данная позиция поддерживается И. Зайцевым, который считает, что «исковые требования могут возникать там, где существует юридический спор, не урегулированный сторонами» [8, с. 24].

Еще одним отличием, раскрывающим правовое наполнение административной жалобы, выступает способ ее разрешения. Если для разрешения вопросов, изложенных в жалобе, в судебном порядке необходимо соответствующее решение суда, то в случае с рассмотрением административной жалобы, по мнению М. Масленникова, «одна из сторон — орган управления — вправе (а чаще обязана) самостоятельно, без вмешательства суда устранить нарушение закона и разрешить возникший конфликт (его и спором-то нельзя назвать ввиду очевидности), для чего не требуется доказательств, доказывания и оценки доказательств, а необходимо только правильное, адекватное понимание и применение закона к конкретному гражданину» [9, с. 27]. Указанное преимущество административной жалобы по разрешению вопросов, связанных с нарушением прав, свобод и (или) законных интересов граждан, юридических лиц или их законных представителей, поддерживается В. А. Рязановским, который отметил, что «речь идет о возможности компетентного органа управления оперативно рассмотреть обращение, устранить нарушение законности и применить меры взыскания к виновным. Немаловажен и тот факт, что орган государственного управления рассматривает дело по существу» [6, с. 33].

Приведенные отличия жалобы административной от жалобы судебной предусматривают разделение их в различные производства. Так, по мнению С. Н. Махиной «разделение (жалоб судебной и административной) станет практически необходимым и обоснованным... Это позволит говорить о едином производстве по обращениям граждан в рамках управленческого процесса (дела рассматривают компетентные органы и должностные лица государственного управления) и специальной форме правосудия — административном процессе, где жалобы — административные иски — рассматриваются судом (судьей)» [10, с. 91].

Первичность административной жалобы по отношению к административному иску обуславливает, на наш взгляд, внесение некоторых организационных рекомендаций. Так, предполагается обоснованным введение материального (морального) возмещения вреда гражданину, юридическому лицу или их законному представителю в случае отказа вышестоящего органа государственного управления в удовлетворении жалобы на некачественное осуществление тем или иным органом административной процедуры, если такая жалоба будет признана судом обоснованной, а требования лица, обратившегося с ней, — законными.

Приступая к исследованию правового содержания административного иска, следует отметить, что он, подобно административной жалобе, служит средством защиты субъективных прав, свобод и (или) законных интересов граждан, юридических лиц или их законных представителей.

В настоящее время в юридической науке существует множество подходов к определению понятия «административный иск». Так, А. П. Вершинин рассматривает административный иск как «требование, предъявляемое в суд о защите прав, возникающих из публично-правовых отношений» [11, с. 301].

Сходной позиции придерживается Г. Л. Осокина, которая понимает под административным иском «требование о защите установленного правопорядка, прав, свобод граждан, организаций и государства от административных правонарушений, т. е. в сфере административно-правовых (публичных отношений)» [12, с. 46].

Такой же точки зрения придерживается П. П. Колесов, который подразумевает под административным иском «притязание (требование) о защите субъективных публичных прав или публично-правовых интересов» [13, с. 115].

В свою очередь П. В. Логинов определяет административный иск как «обращение в суд заинтересованного лица с заявлением о рассмотрении и разрешении материально-правового спора истца и ответчика» [14, с. 100].

Иную дефиницию исследуемого понятия предлагает А. Б. Зеленцов, он рассматривает административный иск как «требование к юрисдикционному органу о защите субъективных публичных прав, законности или публичного правопорядка, исходящее из указанного заявителем конфликтного правоотношения и предполагающее разрешение возникшей ситуации посредством проверки правомерности административных актов и применения праввосстановительных либо административно-наказательных мер» [15, с. 40].

Более развернутое определение административного иска приводит Н. А. Тунина, которая считает, что под указанным правовым явлением следует понимать «обращенное к органу административной юрисдикции требование о защите субъективных публичных прав, законности или публичного правопорядка, вытекающее из указанной заявителем конфликтной ситуации, направленное против предполагаемого нарушителя и имеющее целью разрешение этого публично-правового конфликта путем восстановления нарушенного права, признания незаконности административного акта либо применения административно-наказательных мер» [16, с. 53].

Несмотря на множественность приведенных определений понятия «административный иск», они, на наш взгляд, являются неточными по ряду позиций:

во-первых, некоторые из приведенных дефиниций определяют административный иск как требование, что само по себе является неверным, так как гражданин может обращаться с тем или иным требованием будучи твердо уверенным в том, что его права были ущемлены или нарушены, а не по факту возможного совершения в отношении него каких-либо противоправных действий, как это видно из отдельных определений;

во-вторых, указанные выше определения административного иска исключают его субъектный состав. Так, в них не указывается на то, кто может обращаться с административным иском, исключается возможность обращения в суд законного представителя;

в-третьих, упускается один из самых существенных моментов, касающийся места административного иска как правового явления в защите прав, свобод и (или) законных интересов граждан и их законных представителей. Исходя из исследования правового наполнения административной жалобы очевидно, что административный иск является вторичным по своему характеру и выступает в качестве средства защиты субъективных прав, свобод и (или) законных интересов лишь после административного обжалования.

С целью проведения более полного исследования правового содержания административного иска, на наш взгляд, необходимо рассмотреть такие стороны указанного правового явления, как признаки административного иска, его основание и стороны.

К числу основных признаков административного иска, раскрывающих его правовое содержание, С. В. Нилова относит следующие:

посредством административного иска обеспечивается защита субъективных публичных прав и законных субъектов правоотношений. В частности, при наличии публично-правового спора лицо при обращении с административным иском должно обладать субъективным публичным правом и полагать, что данное право является нарушенным;

цель административного иска заключается в осуществлении судебной защиты и восстановлении нарушенного субъективного права или законного интереса субъекта правоотношения;

сторона административного иска — это всегда лицо, обладающее властно-публичной компетенцией, которое может выступать как в качестве административного истца, так и административного ответчика;

наличие фактического неравенства субъектов административно-правовых отношений [17, с. 55].

Приведенные С. В. Ниловой признаки административного иска хотя и охватывают основные стороны его правового содержания, но вместе с тем исключают вторичность административного иска по отношению к административной жалобе, что, на наш взгляд, является существенным упущением.

Следует подчеркнуть, что основанием для административного иска по мнению Н. А. Туниной является «состав юридических фактов, важнейшим элементом которого является непосредственный повод к иску. В качестве такового следует рассматривать в первую очередь факт действительного или предполагаемого нарушения субъективных прав и законных интересов одной стороны действиями (бездействием) или решениями другой стороны административного правоотношения» [16, с. 128].

Позиция, предложенная Н. А. Туниной, также подлежит критике, поскольку она исключает в качестве основного повода подачи административного иска отказ в удовлетворении ранее поданной административной жалобы по факту реального или мнимого нарушения прав, свобод и (или) законных интересов граждан, юридических лиц и их законных представителей.

В завершение исследования административного иска и его правового содержания следует обозначить его стороны, которыми, согласно позиции Е. В. Михайловой, являются «административный истец и административный ответчик» [18, с. 36].

Таким образом, под административным иском следует понимать, обращение гражданина (группы лиц), юридического лица или их законного представителя (организации, объединения) в суд первой инстанции, по факту возникшего спора в связи с реальным или мнимым нарушением прав, свобод и (или) законных интересов указанных субъектов, который не был разрешен в ходе административного (внесудебного) обжалования.

Проведенный сравнительный анализ административной жалобы и административного иска позволил выделить их отличительные признаки:

административная жалоба в государственном управлении носит первичный характер, а административный иск — вторичный;

административная жалоба — это внесудебный способ защиты гражданином своих субъективных прав, а административный иск — судебный.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Об основах административных процедур [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 28 окт. 2008 г., № 433-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.01.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2020.

2. Административные процедуры // Закон Азербайджанской Республики «Об административном производстве». — Минск : Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, 2008. — С. 114 — 156.

3. *Ивановский, А. В.* Административные процедуры: теория и практика / А. В. Ивановский, Н. А. Саванович, В. А. Хлабордов. — Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2011. — 246 с.

Ivanovskiy, A. V. Administrativnye protsedury: teoriya i praktika [Administrative procedures: theory and practice] / A. V. Ivanovskiy, N. A. Savanovich, V. A. Khlaborodov. — Minsk : Akad. upr. pri Prezidente Resp. Belarus', 2011. — 246 p.

4. *Кулеш, Н. Н.* Законодательство зарубежных стран в сфере регулирования административных процедур: общее и особенное / Н. Н. Кулеш // Административные процедуры. — Минск : Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, 2008. — С. 48—88.

Kulesh, N. N. Zakonodatel'stvo zarubezhnykh stran v sfere regulirovaniya administrativnykh protsedur: obshchee i osobennoe [Legislation of foreign countries in the field of regulation of administrative procedures: general and specific] / N. N. Kulesh // Administrativnye protsedury. — Minsk : Nats. tsentr zakonodatel'stva i pravovykh issled. Resp. Belarus', 2008. — P. 48—88.

5. *Голубицкий, И. И.* Комментарий к Закону Республики Беларусь «Об основах административных процедур» / И. И. Голубицкий // Административные процедуры. — Минск : Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, 2008. — С. 6—20.

Golubitskiy, I. I. Kommentariy k Zakonu Respubliki Belarus' «Ob osnovakh administrativnykh protsedur» [Commentary on the Law of the Republic of Belarus «On the Fundamentals of Administrative Procedures»] / I. I. Golubitskiy // Administrativnye protsedury. — Minsk : Nats. tsentr zakonodatel'stva i pravovykh issled. Resp. Belarus', 2008. — P. 6—20.

6. *Рязановский, В. А.* Единство процесса / В. А. Рязановский. — М. : Городец, 1996. — 74 с.

Ryazanovskiy, V. A. Edinstvo protsessa [Unity of the process] / V. A. Ryazanovskiy. — M. : Gorodets, 1996. — 74 p.

7. *Бачило, И. Л.* Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития / И. Л. Бачило. — М. : Юрист, 1998. — 432 с.

Bachilo, I. L. Ispolnitel'naya vlast' v Rossiyskoy Federatsii. Problemy razvitiya [Executive power in the Russian Federation. Development problems] / I. L. Bachilo. — M. : Yurist', 1998. — 432 p.

8. *Зайцев, И.* Административные иски / И. Зайцев // Рос. юстиция. — 1996. — № 4. — С. 23—25.

Zaytsev, I. Administrativnye iski [Administrative claims] / I. Zaytsev // Ros. yustitsiya. — 1996. — N 4. — P. 23—25.

9. *Масленников, М.* Можно ли считать жалобу административным иском? / М. Масленников // Рос. юстиция. — 1998. — № 5. — С. 23—25.

Maslennikov, M. Mozhno li schitat' zhalobu administrativnym iskom? [Can a complaint be considered an administrative claim?] / M. Maslennikov // Ros. yustitsiya. — 1998. — N 5. — P. 23—25.

10. *Махина, С. Н.* Административный процесс: Проблемы теории, перспективы правового регулирования / С. Н. Махина. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1999. — 232 с.

Makhina, S. N. Administrativnyy protsess: Problemy teorii, perspektivy pravovogo regulirovaniya [Administrative process: Problems of theory, perspectives of legal regulation] / S. N. Makhina. — Voronezh : Izd-vo Voronezh. gos. un-ta, 1999. — 232 p.

11. *Вершинин, А. П.* Выбор способа защиты гражданских прав / А. П. Вершинин. — СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2000. — 384 с.

Vershinin, A. P. Vybora sposoba zashchity grazhdanskikh prav [Choosing a way to protect civil rights] / A. P. Vershinin. — SPb. : Izd-vo S.-Peterb. un-ta, 2000. — 384 p.

12. *Осокина, Г. Л.* Иск: теория и практика / Г. Л. Осокина. — М. : Городец, 2000. — 192 с.

Osokina, G. L. Isk: teoriya i praktika [Lawsuit: theory and practice] / G. L. Osokina. — M. : Gorodets, 2000. — 192 p.

13. *Колесов, П. П.* Процессуальные средства защиты права / П. П. Колесов. — Великий Новгород : Изд-во НовГУ им. Ярослава Мудрого, 2004. — 220 с.

Kolesov, P. P. Protsessual'nye sredstva zashchity prava [Procedural remedies] / P. P. Kolesov. — Velikiy Novgorod : Izd-vo NovGU im. Yaroslava Mudrogo, 2004. — 220 p.

14. *Логинов, П. В.* Понятие иска и исковая форма защиты права / П. В. Логинов // Сов. гос-во и право. — 1983. — № 2. — С. 100—105.

Loginov, P. V. Ponyatie iska i iskovaya forma zashchity prava [The concept of the claim and the form of claim for the protection of rights] / P. V. Loginov // Sov. gos-vo i pravo. — 1983. — N 2. — P. 100–105.

15. *Зеленцов, А. Б.* Теоретические проблемы административного иска / А. Б. Зеленцов // Правосудие. — 2005. — № 6. — С. 26–41.

Zelentsov, A. B. Teoreticheskie problemy administrativnogo iska [Theoretical problems of an administrative claim] / A. B. Zelentsov // Pravosudie. — 2005. — N 6. — P. 26–41.

16. *Тюнина, Н. А.* Административный иск как средство защиты нарушенного публичного права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н. А. Тюнина. — М., 2011. — 201 л.

Tunina, N. A. Administrativnyy isk kak sredstvo zashchity narushennogo publichnogo prava [Administrative action as a remedy for violated public law] : dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.14 / N. A. Tunina. — M., 2011. — 201 l.

17. *Нилова, С. В.* Защита субъективных прав и интересов посредством административного иска / С. В. Нилова // Администратор суда. — 2018. — № 1. — С. 54–56.

Nilova, S. V. Zashchita sub"ektivnykh prav i interesov posredstvom administrativnogo iska [Protection of subjective rights and interests through an administrative claim] / S. V. Nilova // Administrator suda. — 2018. — N 1. — P. 54–56.

18. *Михайлова, Е. В.* Административное судопроизводство как процессуальная форма защиты нарушенных публичных прав / Е. В. Михайлова // Арбитраж. граждан. процесс. — 2016. — № 4. — С. 35–39.

Mikhaylova, E. V. Administrativnoe sudoproizvodstvo kak protsessual'naya forma zashchity narushennykh publichnykh prav [Administrative proceedings as a procedural form of protection of violated public rights] / E. V. Mikhaylova // Arbitrazh. grazhdan. protsess. — 2016. — N 4. — P. 35–39.

ALEH KAKHAVETS

ADMINISTRATIVE COMPLAINT AND ADMINISTRATIVE CLAIM: RELATIONSHIP OF CONCEPTS

Author affiliation. *Aleh KAKHAVETS* (oleg.kohovec@mail.ru), *Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus).*

Abstract. The relationship between the concepts of «administrative complaint» and «administrative claim» is examined. An emphasis is made on the study based on comparative analysis, of the relationship between an administrative complaint and an administrative claim as means of protecting the rights, freedoms and (or) legitimate interests of citizens, legal entities and their legal representatives, which were violated by actions (inaction) and decisions of officials of government bodies. The primacy of an administrative complaint in relation to an administrative claim is underlined. The main requirements for the form and content of the legal phenomena concerned are considered, their characteristic features are revealed. Based on the study, taking into account the identified features of an administrative complaint and an administrative claim, the author's definitions as well as legal proposals aimed at further improvement of the mechanism for protecting the rights of the population, are given.

Keywords: administrative complaint; appeal; administrative procedure; judicial protection; administrative claim.

UDC 342.91

*Статья поступила
в редакцию 05. 02. 2021 г.*
