

ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ СПОРОВ В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ (НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

В статье проводится научно-теоретический анализ основных причин возникновения административно-правовых споров в социальной сфере. Приводится их классификация и характеристика существенных признаков. Обосновывается необходимость консолидации усилий всего управленческого аппарата в нормотворческой и правоприменительной сферах по минимизации роли социальных факторов как основных причин возникновения административно-правовых споров.

Ключевые слова: административно-правовой спор, социальная сфера, социальные факторы, социальная политика.

**Сивец
Сергей
Михайлович,**

*кандидат юридических наук, доцент,
заместитель
директора
Национального
центра законода-
тельства и правовых
исследований
Республики Беларусь*

Правоотношения, складывающиеся в социальной сфере, по своей природе являются наиболее общественно значимыми, что в свою очередь предопределяет возникновение достаточно большого количества конфликтов и споров. Любое государство, провозгласившее себя на конституционном уровне в качестве социального и правового, должно быть готово нести достаточно серьезную социальную нагрузку и соответственно ориентировать (нормативно мотивировать) свой государственный аппарат на обеспечение и реализацию социальных прав и интересов личности. Социальные правоотношения в обществе, одним из субъектов которых выступает орган государственного управления (соответствующее должностное лицо), на определенном этапе реализации могут привести к возникновению административно-правовых споров и конфликтов в социальной сфере. Как свидетельствуют данные ряда республиканских органов государственного управления, административно-правовые споры в социальной сфере достаточно многочисленны и имеют тенденцию к росту.

Во многом это связано с широким характером проводимой государственной социальной политики в Республике Беларусь, что служит фактором роста неоправданных социальных ожиданий граждан

от государства и формированием стойкой убежденности в нарушении их субъективных социальных прав со стороны уполномоченных государственных органов. Свидетельством этого является количественный рост жалоб и обращений граждан (в том числе в судебные инстанции) на неправомерные действия должностных лиц органов государственной власти и управления. Так, например, по данным Министерства образования Республики Беларусь в 2013 году поступило 3907 обращений и жалоб (на 19% больше, чем за 2012 г.), из них 432 – устных, 1391 – письменных, 2084 – электронных обращений граждан.

На протяжении последних 5 лет по количеству обращений лидируют жалобы на неправомерные действия руководителей учреждений образования. Всего с указанной тематикой в министерство за отчетный период поступило 111 обращений (в 2012 г. – 113), что составляет 3,2% от общего количества письменных обращений. Значительно (более чем в 2 раза в сравнении с 2012 г.) возросло количество обращений по вопросам профессиональной пригодности работников учреждений образования, зачисления в число студентов и учащихся вузов и ссузов, снижения оплаты за учебу, перевода учащихся и студентов учреждений образования с платной формы обучения на бюджетную, определения ребенка в школу и дошкольное учреждение. Устойчивый рост обращений наблюдается по вопросам защиты прав и интересов детей (на 8%), восстановления в число студентов и учащихся

вузов и ссузов (на 7%), оказания содействия в трудоустройстве выпускников (на 8%)¹. По данным Министерства здравоохранения Республики Беларусь, если в 2012 году в центральный аппарат министерства поступило 4864 письменных и 2627 электронных обращений граждан, то в 2013 году количество письменных обращений составило 4927, а электронных – 2887.

Основную массу обращений граждан составили жалобы на ненадлежащее оказание медицинской помощи должностными лицами поликлиник и стационарных медицинских лечебных учреждений. По результатам рассмотрения обращения граждан к дисциплинарной ответственности привлечено в 2012 году 246 медицинских работников; в 2013 году – 305². Однако, как свидетельствуют результаты проведенных проверок по обращениям и жалобам граждан, изложенные в них факты находят свое подтверждение не более чем в 20% случаев. В то же время государство затрачивает большие материальные, организационные и временные ресурсы на реагирование по каждому без исключения случаю обращения или жалобы граждан.

В последнее время все чаще приходится сталкиваться со случаями злоупотребления правом на обращение. «Книжки замечаний и предложений испещряются записями о чем угодно, так как выдаются по первому требованию граждан, которые ино-

¹ Письмо Министерства образования Республики Беларусь от 26 февраля 2014 г. № 15-45/807/дс.

² Письмо Министерства здравоохранения Республики Беларусь от 18 марта 2014 г. № 01-4-12/670.

гда вымещают таким образом лишь свое плохое настроение, вызванное жизненными неурядицами. Обращения граждан весьма эмоциональны по форме и порой даже оскорбительны, но зачастую абсолютно не содержательны по существу, однако и такие обращения требуют ответа, а в некоторых случаях – и проведения проверок, которые, как правило, проводятся за счет предприятий и государственных органов. На это отвлекается рабочее время сотрудников, что в свою очередь отрицательно сказывается и на реализации прав других граждан, вынужденных ожидать своей очереди [1].

В этой связи чрезвычайно важное значение приобретает необходимость выяснения причин возникновения административно-правовых споров.

В научной литературе существует достаточно большой разброс мнений по данному вопросу. Например, Е. Лупарев полагает, что исходными причинами возникновения административно-правовых споров являются административно-правовые коллизии (включая законодательные), нарушение законности при принятии актов управления (как с содержательной, так иногда и с процедурной точек зрения), противоречия между законностью и целесообразностью, а точнее – непонимание органами и лицами, наделёнными государственно-властными управленческими полномочиями сути целесообразности. Это в свою очередь вызвано качественным усложнением условий государственного управления в демократическом обществе, требующим учёта всего многообразия субъектив-

ных публичных прав, обязанностей и законных интересов. Внутренними причинами административно-правовых споров могут быть сознательные действия людей, определяемые правосознанием, представлением о справедливости, внешними провоцирующими факторами, уровнем правовой культуры, а также бессознательное поведение в форме инстинктов, включая агрессию [2, с. 15–16].

А. Зеленцов считает, что «в основании административно-правового спора его непосредственным поводом выступают административные правонарушения и административные упущения. В этом контексте представляется ограниченным традиционное понимание административного правонарушения как административного проступка, посягающего на административно-правовые запреты. Понятие административного правонарушения охватывает и неисполнение позитивных юридических обязанностей, вытекающих из норм административного права» [3, с. 28]. В. Яскевич относит к числу причин, вызывающих административно-правовые споры, «отсутствие оптимальной системы органов исполнительной власти и четкого установления (разграничения) их компетенции между собой; слабую организацию осуществления управленческой деятельности и отсутствие нормативных актов, устанавливающих правовой статус органов управления и компетенцию должностных лиц; неэффективную политику государства в области установления пределов государственного регулирования экономических и социальных отношений

и процессов; снижение научного потенциала государственного управления, а также отчуждение граждан от исполнительной власти» [4, с. 4].

Основываясь на приведенном выше научном фундаменте представляется возможным объединить отмеченные причины возникновения административно-правовых споров и конфликтов в три основные группы:

- 1) управленческо-коллизийные;
- 2) социально-субъективные;
- 3) государственно-охранительные.

Управленческо-коллизийные причины возникновения административно-правовых споров в социальной сфере связаны с неоказанием либо ненадлежащим оказанием органами государственного управления содействия физическому или юридическому лицу в реализации их прав и законных интересов, предусмотренных материальными нормами гражданского, трудового, административного и других отраслей права. В управленческом правоотношении, из которого возникает административно-правовой спор, орган государственного управления уполномочен принимать решение, совершать иные действия (бездействие), связанные с оказанием содействия физическому или юридическому лицу в реализации их прав и законных интересов, предусмотренных нормами гражданского, трудового, административного и других отраслей права. Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностными лицами органа государственного управления своих полномочий вызывает неблагоприятные последствия для интересов физических и юридических лиц, а также не-

обходимость их защиты в административном или судебном порядке. Кроме того управленческо-коллизийные причины возникновения административно-правовых споров в социальной сфере неблагоприятно отражаются на авторитете органов государственного управления и могут послужить фактором проявления правового нигилизма со стороны населения.

Социальные – субъективные – причины выступают самой многочисленной группой в числе причин возникновения административно-правовых споров в социальной сфере. И это неудивительно, ибо они касаются наиболее чувствительной для граждан сферы общественных отношений – образования, здравоохранения, социального и пенсионного обеспечения, социального страхования, социальной защиты и т.д.

В первую очередь, наличие социальных причин возникновения административно-правовых споров обусловлено приоритетами социальной политики государства. Вся функциональная деятельность государства направлена на достижение основополагающей цели – реализации конституционного положения о высшей ценности человеческой жизни, его нравственного, материального и физического благополучия, максимальной правовой и социальной защищенности личности. Государство всегда должно стоять на страже законных интересов личности. Через личность государство содействует обществу прогрессу в целом, совершенствует и обогащает всю систему общественных отношений.

Социальная функция государства призвана обеспечить социальную защищенность личности, нормальные условия жизни для всех членов общества вне зависимости от их трудовой функции (применительно к членам общества с ограниченными возможностями). Республика Беларусь позиционирует себя в качестве демократического правового социального государства. Именно такая конституционная конструкция позволяет в полной мере реализовать социальную функцию государства, а именно распространить влияние права на различные участки социальной действительности. Государственность любого типа обеспечивает включенность человека в общество, социализированность его жизнедеятельности в целом и каждой из важнейших сфер жизнедеятельности (трудовой, семейно-бытовой, досуговой, общественно-политической). Благодаря социализированности возникает общенациональное (пусть и классово-дифференцированное) представление о нормальных условиях жизни в обществе. Неблагоприятные отклонения от нормы (не властью утвержденной, а обществом осознаваемой нормы) воспринимаются как социальное неблагополучие и требуют общественного и государственного действия для нормализации [5, с. 97].

Как свидетельствует практика общественного развития, эффективными средствами, минимизирующими негативный эффект социальных факторов как причин возникновения административно-правовых споров, выступают:

1) государственная социальная политика, направленная на увеличение

доходов населения (уровень и качество жизни, благосостояние);

2) государственная социальная политика в сфере труда и трудовых отношений (оплата труда, нормирование и охрана труда, занятость, социальное партнерство, защита трудовых прав граждан);

3) социальная поддержка и защита нетрудоспособных и малообеспеченных семей и граждан (социальное страхование, социальная помощь, социальное обслуживание населения);

4) развитие отраслей социальной сферы (здравоохранения, образования, науки, культуры, жилищной сферы, физической культуры и спорта);

5) защита отдельных групп населения (инвалидов, ветеранов, молодежи, семьи);

6) политика в области инфраструктуры социальной сферы (жилье, транспорт, дороги, связь, бытовое обслуживание);

7) государственная экологическая политика;

8) государственная демографическая и миграционная политика.

Государственно-охранительные причины возникновения административно-правовых споров связаны с взаимоотношениями между органами государственного управления и частными лицами по поводу обеспечения охраны их прав и законных интересов, предусмотренных нормами гражданского, трудового, административного права и других отраслей права, от административных правонарушений, а также иных общественно опасных факторов. В данных административно-правовых отношениях орган

государственного управления уполномочен в отношении физических или юридических лиц принимать решения, совершать иные действия (бездействие), связанные с выявлением, предупреждением и пресечением административных правонарушений, устранением причиненного данными правонарушениями вреда, а также решения, действия (бездействие), связанные с предупреждением, выявлением, нейтрализацией иных общественно опасных факторов. В силу особенностей содержания решения, действия (бездействия) органа государственного управления, связанных с выявлением и устранением административных правонарушений, а также с выявлением и устранением иных общественно опасных факторов, можно назвать государственно-охранительными правоотношениями с ярко выраженным публичным характером взаимоотношений субъектов.

В целях противодействия зарождению и распространению социальных факторов как доминирующих причин возникновения административно-правовых споров в социальной сфере объективно возникает необходимость консолидации усилий в этой области практически всего управленческого аппарата (начиная от центрального органа государственного управления – Правительства, и заканчивая местными исполнительно-распорядительными органами). Вместе с тем, как свидетельствует анализ положений целого ряда программных документов в социальной сфере, в Республике Беларусь в настоящее время отсутствует стройная и последовательная система реализации мероприятий в рамках комплексных государственных социальных программ. В качестве примера обратимся к сфере жилищной политики. В Республике Беларусь постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 5 апреля 2013 г. № 267 утверждена Концепция государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 года [6].

Согласно данного программного документа жилищная политика Республики Беларусь требует дальнейшего совершенствования на основе расширения возможностей каждого гражданина самостоятельно решить свой жилищный вопрос за счет собственных средств с использованием различных форм поддержки со стороны государства. При этом концепцией определены формы улучшения гражданами своих жилищных условий. В частности, предполагается определить порядок передачи застройщику или заказчику жилого помещения, находящегося в частной собственности, стоимость которого будет засчитываться в зачет стоимости строительства нового жилого помещения для улучшения жилищных условий без привлечения дополнительных бюджетных ресурсов, что в свою очередь расширит возможности участия граждан в жилищном строительстве.

Должна получить, наконец, развитие ипотека жилых помещений. Закон Республики Беларусь «Об ипотеке» был принят еще в 2008 году, но до сегодняшнего момента этот инструмент решения жилищной проблемы граждан так и не заработал. Кроме того

Должна получить, наконец, развитие ипотека жилых помещений. Закон Республики Беларусь «Об ипотеке» был принят еще в 2008 году, но до сегодняшнего момента этот инструмент решения жилищной проблемы граждан так и не заработал. Кроме того

гражданам должна быть предоставлена возможность целевого накопления средств на жилье в системе жилищных строительных сбережений после принятия Закона Республики Беларусь «О системе жилищных строительных сбережений». Должна получить развитие система использования населением жилищных облигаций при улучшении жилищных условий, и расширится практика использования жилищных облигаций с обеспечением исполнения обязательств их эмитентов. Причем в отношении последнего направления деятельности государства по решению важнейшей социальной задачи – обеспечению нуждающихся граждан жилыми помещениями – в республике накоплен большой положительный опыт. В нормативном отношении этот опыт заключался в разработке, принятии и применении большого массива нормативных правовых актов, а именно Указа Президента Республики от 26 февраля 1997 г. № 167 «О первом минском целевом облигационном жилищном займе» [7], Указа Президента Республики от 21 апреля 1998 г. № 228 «О первом брестском целевом облигационном жилищном займе» [8], Указа Президента Республики от 23 февраля 1999 г. № 109 «О втором минском и первом гродненском целевых облигационных жилищных займах» [9], Закона Республики Беларусь от 26 мая 1998 г. № 162 – 3 «О внесении дополнения в Закон Республики Беларусь «О льготном налогообложении доходов (прибыли), полученных по операциям с ценными бумагами первого минского целевого облигационного жилищ-

ного займа» [10] и др. В практическом отношении этот опыт выразился в строительстве сотен тысяч квадратных метров жилья для нуждающихся в нем граждан. К сожалению, в настоящее время это перспективное хорошо зарекомендовавшее себя направление реализации социальной политики государства в жилищной сфере не используется, а имевшаяся нормативная правовая база утратила свою силу и не применяется.

В целом же можно констатировать, что во многих случаях причины возникновения административно-правовых споров в социальной сфере носят комплексный характер, но так или иначе основополагающим фактором является возникновение правовой коллизии, связанной с надлежащей реализацией субъектами правоотношений своей социальной и административной функции.

Список использованных источников:

1. Николаев М. В. Защита от злоупотребления правом на обращение / М. В. Николаев // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. – Минск, 2014.
2. Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.14 / Е. Б. Лупарев. – Воронеж, 2003. – 467 л.
3. Зеленцов А. Б. Теоретические основы правового спора: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.01, 12.00.14 / А. Б. Зеленцов. – М.: РГБ, 2006. – 435 л.
4. Яскевич В. В. Административно-правовой механизм реализации прав граждан в сфере исполнительной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / В. В. Яскевич; [Моск. ун-т МВД России]. – М., 2005. – 24 с.
5. Социальная политика: учебник / Н. А. Волгин [и др.]; под ред.

Н. А. Волгина. – М.: Издательство «Эк-замен», 2008. – 943 с.

6. О Концепции государственной жилищной политики Республики Беларусь до 2016 года: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 5 апреля 2013 г., № 267 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. – Минск, 2014.

7. О первом минском целевом облигационном жилищном займе: Указ Президента Республики Беларусь, 26 февраля 1997 г., № 167 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. – Минск, 2014.

8. О первом брестском целевом облигационном жилищном займе: Указ Президента Республики Беларусь, 21 апреля 1998 г., № 228 // Консультант

Плюс: Беларусь. Технология Проф. – Минск, 2014.

9. О втором минском и первом гродненском целевых облигационных жилищных займах: Указ Президента Республики Беларусь от 23 февраля 1999 г., № 109 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. – Минск, 2014.

10. О внесении дополнения в Закон Республики Беларусь «О льготном налогообложении доходов (прибыли), полученных по операциям с ценными бумагами первого минского целевого облигационного жилищного займа: Закон Республики Беларусь от 26 мая 1998 г., № 162-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология Проф. – Минск, 2014.

Сівец С. М. Причини виникнення адміністративно-правових спорів в соціальній сфері (науково-теоретичний аналіз).

У статті проводиться науково-теоретичний аналіз основних причин виникнення адміністративно-правових спорів в соціальній сфері. Наводиться їх класифікація та характеристика істотних ознак. Обґрунтовується необхідність консолідації зусиль усього управлінського апарату в нормотворчій та правозастосовній сферах з мінімізації ролі соціальних факторів як основних причин виникнення адміністративно-правових спорів.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, соціальна сфера, соціальні фактори, соціальна політика.

Siwec S. M. Causes of administrative and legal disputes in the social sphere (scientific and theoretical analysis).

In the article it is done the scientific and theoretical analysis of the main causes of the administrative and legal disputes in the social sphere. Their classification and characterization of essential features are made. We stipulate the necessity of consolidating of the efforts of all managerial staff in the rule-making and enforcement areas to minimize the role of social factors as the main reasons of administrative and legal disputes.

Key words: administrative and legal dispute, social services, social factors, and social policy.

Стаття надійшла до редакції 15.11.2014