

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Волгоградский государственный университет»

На правах рукописи

*Косолапов Алексей Витальевич*

**Жалоба как правовое средство  
(общетеоретический аспект)**

12.00.01 – Теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

Научный руководитель:  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ  
Ростовщиков И.В.

Волгоград 2016

## Содержание

<b>Введение .....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Эволюция жалобы в российском праве</b>	
§ 1. Генезис жалобы как правового средства в дореволюционной России ....	15
§ 2. Развитие права жалобы в советском государстве.....	30
<b>Глава 2. Общая характеристика жалобы как правового средства</b>	
§ 1. Юридическая природа и функции жалобы .....	45
§ 2. Виды жалоб по российскому праву.....	67
§ 3. Структура жалобы как правового акта .....	77
<b>Глава 3. Теоретические аспекты процедуры рассмотрения жалоб</b>	
§ 1. Общая характеристика юридического производства по жалобе .....	86
§ 2. Основания и порядок обращения с жалобой.....	108
§ 3. Порядок рассмотрения жалоб .....	125
§ 4. Правовые последствия рассмотрения жалоб.....	141
<b>Заключение.....</b>	<b>150</b>
<b>Список использованной литературы.....</b>	<b>154</b>

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Любое явление правовой жизни общества, с точки зрения функционального подхода к праву, выполняет определенную социальную функцию, имеет собственную социальную ценность и в этом смысле может рассматриваться в качестве правового средства – инструмента, используемого людьми и их коллективами для достижения своих целей в рамках правовой системы. Подобный подход позволяет адекватно определять место каждого из этих явлений в общем механизме правового регулирования, а также выстраивать сложные юридические конструкции, направленные на решение комплексных задач, и оценивать степень их эффективности (социальной полезности).

С этой точки зрения особый научный интерес представляют такие правовые средства, которые используются в системе отношений между личностью (или социальной группой), с одной стороны, и различными институтами власти, – с другой (учитывая множественность этих институтов, включая власть корпоративную, муниципальную, государственную, наднациональную и др.). Общеизвестен напряженный характер этих отношений в современном обществе, это связано, прежде всего, с тем, что данная сфера общественной жизни характеризуется наибольшей уязвимостью прав и свобод человека и гражданина.

Общепризнанна необходимость расширения возможностей влияния граждан на деятельность органов власти. Так, еще в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2005 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин отмечал: «Власть также не должна злоупотреблять имеющимися у нее административными рычагами. И она обязана открывать все новые возможности для укрепления в стране институтов реальной

демократии»<sup>1</sup>. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2011 г. была поставлена задача: «дать гражданам больше возможностей влиять на политику Российского государства, на принятие любых решений, затрагивающих их права и интересы»<sup>2</sup>.

Одним из наиболее распространенных и универсальных правовых средств, которые применяются индивидуальными и коллективными субъектами для защиты своих интересов практически при любом социально-политическом строе, является жалоба. Это особая правовая форма, дающая возможность лицу, которое считает свои юридически значимые интересы ущемленными, заявить об этом и добиться разбирательства в рамках справедливой процедуры.

Значение такого юридического средства, как жалоба в современной правовой жизни довольно разнообразно. Во-первых, сам факт подачи жалобы свидетельствует о наличии проблемной зоны в той сфере общественных отношений, которая подверглась правовой регламентации, поскольку личная неудовлетворенность может свидетельствовать об изъянах правотворческой или правоприменительной политики.

Во-вторых, жалоба выступает юридическим фактом, который порождает обязанность компетентного органа начать процедуру, направленную на выяснение обстоятельств дела и, в случае необходимости, на восстановление нарушенных прав и интересов. Таким образом, возникает проблема оптимального механизма рассмотрения жалоб как гарантии прав и свобод человека.

В-третьих, жалоба сегодня является одним из немногих способов, при помощи которого отдельное лицо может оказать реальное влияние на правовую политику государства. Жалобы граждан России в Конституционный Суд РФ и в Европейский суд по правам человека приобретают сегодня именно такое

---

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005 // Российская газета. 2005. 26 апреля.

<sup>1</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 22.12.2011 // Российская газета. 2011. 23 декабря.

значение, поскольку их юридические последствия далеко выходят за рамки конкретного судебного дела.

Таким образом, жалоба как правовое средство играет немаловажную роль в современной российской правовой системе и в силу этого нуждается в научном осмыслении. Поскольку жалоба как правовое средство используется во многих отраслях российского права (в конституционном, административном, уголовно-процессуальном, гражданско-процессуальном и др.), а также в международном, то общая конструкция жалобы может и должна стать предметом теоретического исследования.

**Степень разработанности темы.** В рамках теории государства и права жалоба как правовое средство специально не изучалась.

Сохраняющие и сегодня большее научное значение исследования известного ученого М.Д. Загряцкова, проводимые по данной тематике в начале XX в., дисциплинарно относились к науке административного права, а не теории права<sup>1</sup>.

В советский период проблемами правового регулирования рассмотрения жалоб (так называемое «право жалобы») занимались такие ученые-юристы, как Ю.М. Козлов, И.Н. Колядко, Н.М. Коршунов, В.И. Ремнев, Н.Ю. Хаманева и др.<sup>2</sup> Между тем их работы носили выражено отраслевой (административно-правовой или процессуально-правовой) характер, основывались на тогдашнем состоянии законодательства и в настоящее время, в силу радикальных общественных изменений, изменений российского законодательства и правовой системы в целом, представляют в большей мере исторический интерес.

---

<sup>1</sup> См.: Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., 1925.

<sup>2</sup> См.: Козлов Ю.М. Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления. М., 1955; Ремнев В.И. Право жалобы в СССР. М., 1964; Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах. М., 1984; Коршунов Н.М. Судопроизводство по жалобам на постановления органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982; Колядко И.Н. Судопроизводство по жалобам на постановления по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 1986.

В современной российской юридической науке различные аспекты тематики, связанной с жалобами, исследовались такими учеными, как В.Н. Бутылин, В.А. Карташкин, Н.С. Курышева, В.О. Лучин, Э.М. Мурадьян, М.В. Никифоров, С.А. Пашин, В.А. Туманов и др. Был защищен ряд кандидатских диссертаций, посвященных роли жалоб в международном и европейском праве (Р.А. Антропов, Д.Г. Курдюков, И.Р. Мазитова), в конституционном праве (Н.М. Голик, Н.С. Курышева, О.С. Хромова), в административном праве (В.А. Бударина, Ю.В. Сидоров), в уголовном процессе (И.Р. Дочия, О.А. Максимов, С.В. Сазанов, М.И. Усаров) и др.

Таким образом, теоретико-правовые аспекты жалобы как правового средства еще не становились предметом отдельного, целенаправленного диссертационного исследования.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере защиты прав, свобод и законных интересов личности и коллективных субъектов.

**Предметом исследования** выступают юридическая природа жалобы как правового средства и механизм его использования в правовой системе общества.

**Цель исследования:** построение общей теоретической модели жалобы как правового средства, направленного на защиту прав и интересов личности и коллективов.

**Задачи исследования:**

- определить основные направления эволюции института жалобы в отечественной правовой системе;
- раскрыть понятие и основные характерные черты жалобы как правового средства;
- выявить основные функции жалобы в механизме правового регулирования;
- построить структурную модель жалобы как правового средства;

- дать классификацию жалоб;
- дать общую характеристику производства по жалобам, включая ее принципы и субъектный состав;
- определить основания и поводы для подачи жалобы в рамках современной российской правовой системы;
- построить общую теоретическую модель процедуры рассмотрения жалобы;
- раскрыть основные правовые последствия рассмотрения жалоб.

**Методологические основы исследования.** При исследовании темы в качестве базового использовался общенаучный диалектический метод. Применялись формально-юридический (догматический) метод; исторический метод, сравнительно-правовой метод в его синхронном варианте, направленном на сопоставление правовых явлений; системный, структурно-функциональный метод и др. Так, формально-юридический метод способствовал установлению точного смысла и формы жалобы как правового средства. Исторический метод дал возможность проанализировать эволюцию жалобы в правовой системе России на разных этапах ее развития. Инструментальный подход позволил оценивать жалобу как инструмент правовой защиты и достижения социально значимых целей. Сравнительно-правовой метод лег в основу анализа жалобы в соотношении с иными правовыми явлениями, включая средства правовой защиты. Использование функционального метода дало возможность раскрыть выполняемые жалобой социальные и правовые функции.

**Теоретические основы исследования** включают в себя положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных ученых-юристов современного и советского периодов: С.С. Алексеева, С.Т. Артемовой, В.М. Баранова, Н.С. Бондаря, С.Н. Братуся, А.Л. Буркова, Н.В. Варламовой, Н.В. Витрука, Н.Н. Вопленко, Г.А. Гаджиева, М.Л. Давыдовой, В.В. Ершова, В.М. Жуйкова, М.Д. Загряцкова, В.Д. Зорькина, Ю.М. Козлова, Н.И. Колоколова, Д.В. Красикова, В.И. Крусса, В.Н. Кудрявцева, В.В. Лапаевой, В.О. Лучина, А.В. Малько, Г.В.

Мальцева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.С. Пиголкина, А.В.Погодина, В.И. Ремнева, Ю.С.Решетова, И.В. Ростовщикова, В.А. Рудковского, Н.Г. Салищевой, И.Н. Сенякина, М.С. Студеникиной, В.В. Субочева, Ю.А. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, Р.О. Халфиной, И.Л. Честнова, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Использовались также работы дореволюционных ученых А.И. Елистратова, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, Б.Н. Чичерина, а также зарубежных юристов Ж.Л. Бержеля, Г. Бермана, Л. Дюги и др.

**Эмпирическими основаниями диссертационного исследования** выступают нормы действующего российского законодательства и международного права, а также акты зарубежного законодательства, источники права советского и дореволюционного российского периодов; юридическая практика, включая судебную практику Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что впервые в современной юридической литературе сформулированы основы общетеоретической концепции жалобы как правового средства, базирующейся на анализе ранее действовавших источников права, действующего российского законодательства и международного права и сопоставлении основных видов жалоб – конституционной, административной, апелляционной, кассационной, жалобы в Европейский суд по правам человека.

К новизне работы можно отнести то, что в ней систематизированы общие отличительные признаки жалобы как правового средства и ее функции в правовой системе современного российского общества, включая роль в правовой политике государства.

Сформулирован перечень основных общепроцессуальных принципов рассмотрения тех или иных жалоб, выработан теоретический алгоритм деятельности заявителя, предшествующей составлению и подачи жалобы, а также процедуры рассмотрения и разрешения их.

## **Основные положения, выносимые на защиту**

1. Жалоба в ее юридическом понимании – это комплексное правовое средство, выражающееся в адресованном компетентному субъекту обращении с информацией о действиях третьего лица, нарушающих права и интересы заявителя, с требованием устранить эти нарушения и (или) их негативные последствия.

С формально-юридической точки зрения жалоба выступает в качестве правообразующего юридического факта-действия, относящегося к такому подвиду, как юридические акты. В инструментальном аспекте жалоба представляет собой правовое средство, используемое в процессе реализации субъективных прав гражданами и юридическими лицами.

2. Целевое назначение жалобы включает в себя побуждение (требование восстановить нарушенное право или возместить причиненный вред) и сдерживание (требование пресечения противоправной деятельности). Непосредственное действие жалобы носит исключительно побуждающий (инициирующий) характер, будучи основанием для начала разбирательства. Основными функциями жалобы являются: правозащитная, сигнальная и регулятивная. Правозащитная функция проявляется в том, что лицо, считающее свои интересы ущемленными, заявляет об этом компетентному субъекту, инициируя процедуру защиты субъективных прав и сообщая необходимую информацию для начала производства по делу. Сигнальная функция выражается в информировании органов власти о проблемах, возникающих в той или иной сфере общественных отношений. Регулятивная функция состоит в том, что подача жалобы может привести к изменениям в нормативно-правовом регулировании. Жалобы способны оказывать влияние на правотворческую деятельность посредством следующего механизма: подача жалобы в Конституционный Суд РФ или Европейский суд по правам человека о нарушении прав и свобод; вынесение судебного решения, имеющего правоотменяющий (Конституционный Суд РФ) или прецедентообразующий

характер (Европейский суд по правам человека); внесение в законодательство изменений, обусловленных содержанием судебного решения.

3. В развитии института жалобы можно выделить следующие тенденции: а) универсализация: от попыток ограничения практики жалоб – к предельному расширению возможностей подачи жалоб; б) унификация: закрепление общих требований к оформлению жалобы и превращение ее в максимально стандартизованный документ; в) формализация: введение процессуально-процедурных порядков подачи жалоб и их обязательного рассмотрения, включая соответствующие сроки; г) оптимизация: использование современных информационно-телекоммуникационных средств и технологий при подаче жалобы.

4. Жалобы подразделяются на виды: по форме выражения – устные и письменные; по уровню правового регулирования – внутригосударственные и международно-правовые (компенсаторный механизм по отношению к правовым системам национальных государств); по характеру субъекта – индивидуальные и коллективные; в зависимости от адресата – жалоба в органы исполнительной власти (административная), жалоба в органы прокуратуры, судебная жалоба, включающая в себя: жалобу в суд общей юрисдикции («частная» жалоба; апелляционная жалоба; кассационная жалоба; надзорная жалоба); арбитражная жалоба; конституционную (конституционно-судебную) жалобу; жалобу в Европейский суд по правам человека, которая допускается в случае исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты.

5. Жалоба включает в себя ряд универсальных элементов: указание лица, которому направляется жалоба (конкретизация адресата жалобы); сведения о заявителе (конкретизация субъекта жалобы); сведения о лице, чьи действия обжалуются (конкретизация правового статуса потенциального субъекта ответственности по жалобе); описание обжалуемых деяний (конкретизация предмета жалобы); правовая оценка заявителем обжалуемых действий (функция – конкретизация нормативных оснований жалобы); изложение

требований заявителя (функция – конкретизация юридически значимого интереса, лежащего в основе жалобы); подпись заявителя (удостоверение личности субъекта требования); дата обращения (функция – проверка соблюдения процессуального срока); перечень прилагаемых документов (функция – обеспечение сохранности доказательств).

6. Производство по жалобе подчиняется следующим принципам: *свобода жалобы* (гражданин не связан при подаче жалобы формально-юридическими ограничениями, предмет и основания жалобы законом не регламентируются); *законность*; *компетентность субъекта, рассматривающего жалобу*; *приоритет прав и свобод человека и гражданина*; *доступность* (порядок подачи и рассмотрения жалоб должен быть максимально простым и не создающим барьеров; возможность обращения с жалобой не должна зависеть от усмотрения должностных лиц; гарантией возможности обращения является отсутствие платы за рассмотрение жалоб); *обязательность рассмотрения жалоб* (принятие жалобы не является предметом усмотрения должностного лица или государственного органа, получившего жалобу); *оперативность* (факты, содержащиеся в жалобе, должны быть проверены в относительно короткие сроки); *объективность и всесторонность*, включая независимость органа или лица, рассматривающего жалобу; *компенсационность* (способность устранить последствия нарушения, возратить первоначальное правовое состояние или возместить вред).

7. Фактическими основаниями жалобы является совокупность событий, действий и иных юридически значимых обстоятельств, дающих повод к подаче жалобы, т.е. образующих нарушение или угрозу нарушения прав и свобод человека или коллектива людей, включая: деяние лица или лиц, затрагивающее права и интересы субъекта жалобы: активное или пассивное; отсутствие возможности для субъекта жалобы осуществить свои права, свободы или законные интересы; причинная связь между деянием и его последствиями. Нормативно-правовые основания жалобы включают в себя нормы,

закрепляющие права, свободы и законные интересы лица, обращающегося с жалобой; определяющие, прежде всего, незаконность обжалуемых действий (бездействий); устанавливающие право на обращение с жалобой; определяющие компетенцию органа, учреждения или должностного лица, которому направляется жалоба.

8. Основным видом деятельности заявителя на подготовительном этапе к обращению с жалобой является *юридическая квалификация* по двум направлениям: квалификация деяний каких-либо лиц в качестве нарушения его прав, свобод и законных интересов; квалификация юридической ситуации как относящейся к юрисдикции конкретного органа, учреждения или должностного лица. Другой необходимой операцией, предшествующей подаче жалобы, является *выбор способа защиты прав*, который предопределяется самими обстоятельствами защиты права и зависит от лица, чьи права и интересы нарушены.

9. Рассмотрение жалобы – это правоприменительная деятельность компетентных субъектов, проявляющаяся в проверке и оценке фактов, изложенных в жалобе, и направленная на принятие решения об удовлетворении или отклонении требований заявителя. Стадиями этого процесса являются: проверка приемлемости жалобы; исследование фактических обстоятельств дела; юридическая квалификация установленных фактов; оценка требования, содержащегося в жалобе, по критериям законности, обоснованности и справедливости; принятие решения – отклонение жалобы, ее полное или частичное удовлетворение; оформление принятого решения с соблюдением требований правовой определенности и мотивированности. Вынесение решения по итогам рассмотрения жалобы является порождающим юридическим фактом, который может вызывать несколько юридических последствий: право гражданина получить письменный ответ по существу поставленных вопросов; привлечение к ответственности нарушителя; ответственность лица, обратившегося с жалобой; устранение обжалуемых

нарушений, восстановление ущемленного права; возмещение убытков или компенсация морального вреда.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в уточнении механизма правового регулирования через включение в него правовых средств, не имеющих принудительно-властного характера, но отражающих интересы личности и являющихся формой ее правовой инициативы. В работе выстроена общая модель влияния жалоб на правовую систему общества. Положения и выводы диссертации вносят вклад в развитие теоретических учений о механизме правового регулирования, правотворчестве, правах человека и их защите, правоприменении, юридической процедуре.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и положения способствуют совершенствованию стратегии и тактики защиты прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений. Это выражается в предложенной диссертантом общей технологии подготовки и подачи жалоб, а также в концепции производства по жалобам, включая ее принципы и содержание основных правоприменительных действий. Положения и выводы диссертации способствуют развитию правосознания и правовой культуры.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в развитии правотворческой и правоприменительной деятельности, а также в учебном процессе юридических вузов и факультетов при преподавании дисциплин «теория государства и права», «история государства и права» «права человека», спецкурсов по механизмам защиты прав человека.

**Степень достоверности результатов диссертационного исследования** определяется использованием набора общепринятых научных методов, обобщением широкого круга эмпирических и теоретических источников по тематике исследования.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения, выводы и предложения, содержащиеся в диссертации, нашли

отражение в опубликованных научных работах автора. Они также докладывались на различных научно-практических конференциях и иных форумах: на II Всероссийской конференции по проблемам правового воспитания и просвещения детей (Волгоград, 21 сентября 2012 г.), на II Международной научно-практической конференции «Тенденции развития современного общества» (Волжский, 25-26 апреля 2013 г.), на Международном «круглом столе» «Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления» (Волгоград, 16 мая 2013 г.), на межвузовской научно-практической конференции «Право и проблемы государственного управления» (Волгоград, 25 октября 2013 г.), на Международном «круглом столе» «Правовая политика и права человека в современной России» (Волгоград, 3 июня 2015 г.), на межвузовской научно-практической конференции «Проблемы социально-гуманитарных наук» (Волгоград, март 2016 г.), на 4-й Международной научно-практической конференции «Административный, арбитражный, гражданский процесс и конституционное судопроизводство: история развития и современность» (Волгоград, 24 мая 2016 г.).

Положения и выводы диссертации были обсуждены и одобрены на заседании кафедры теории и истории права и государства ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет».

**Структура и содержание диссертации** определяются целями и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

## Глава 1

# Эволюция жалобы в российском праве

### §1. Генезис жалобы как правового средства в дореволюционной России

Возможность обращения к носителям власти за защитой своих интересов фактически существует при любом социальном устройстве. Безусловно, различаются формы и порядок такого обращения, его последствия, а также юридическое значение – от полного отсутствия правовой регламентации до детального урегулирования на законодательном и даже конституционном уровне, что сложилось в правовых системах многих современных государств.

Жалоба сама по себе далеко не сразу становится полноценным правовым средством. Изначально она возникает как попытка добиться справедливости путем обращения к лицу, обладающему властью. Лишь со временем, по мере усложнения и развития правопорядка, жалоба получает формально-юридическое закрепление в виде правил ее подачи и рассмотрения, позднее – в виде так называемого «права жалобы».

В Древней Руси жалоба прежде всего выступала средством, позволяющим начать судебное разбирательство. Впрочем, в древнейшем памятнике права – «Русской правде» – порядок подачи судебной жалобы еще не описывается, хотя, по мнению историков, в этот период судебный процесс не начинался иначе как по жалобе пострадавшего лица<sup>1</sup>.

Процедура принесения жалобы на Руси упоминается в другом, более позднем документе – Уставной грамоте великого князя Василия Дмитриевича, данной жителям Двинской земли в 1397 г. В п.9 грамоты говорилось: «А кто на кого челом бьет, дворяне и подвойские позовут к суду...» (устанавливалось

---

<sup>1</sup> См.: Самоквасов Д.Я. Древнее русское право. М., 1903. С.133.

правило, что неявка ответчика в суд приравнивалась к его отказу от своего права, и истцу выдавалась «бессудная грамота»<sup>1</sup>. Таким образом, подача жалобы обозначалась словами «бить челом».

В эпоху формирования централизованного русского государства «челобитье» получает всеобщее распространение в качестве способа защиты своих интересов, в том числе в суде. Кроме того, в Судебнике Ивана III 1497 г. появляется понятие «жалобник»: ст.2 этого документа запрещала боярам «отсылать» от себя жалобников и требовала рассматривать их дела или направлять их по подведомственности<sup>2</sup>. Иначе говоря, фактически устанавливалась обязанность должностных лиц по рассмотрению всех поступающих жалоб и запрет на их произвольное игнорирование.

В Судебнике Ивана IV закреплялась определенная процедура действий в случае необоснованного отказа в рассмотрении челобитной. В частности, если судья «отсылал» жалобщика, не приняв у него жалобы и не ответив отказом, т.е. уклонялся от рассмотрения по существу, и если тот бил челом государю, то государь мог направить челобитчика к тому же судье. В случае же повторного уклонения судья попадал в опалу.

Челобитье имело определенную структуру, которая не была нигде формально закреплена, но, по всей видимости, сложилась в ходе административно-судебной практики. Оно начиналось со стандартного обращения, например: «Царю, государю и великому князю Михаилу Федоровичу всея Руси бьет челом холоп твой Ивашка Иванов сын Голенищев-Кутузов»<sup>3</sup>. Далее излагались обстоятельства дела и суть просьбы. О результатах

---

<sup>1</sup> См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Хрестоматия по истории русского права. Вып.1. Киев, 1876. С.124.

<sup>2</sup> См.: Судебник 1497 года//Российское законодательство X-XX веков/Под общ. ред. О.И. Чистякова. Т.2. М., 1984. С.54-55.

<sup>3</sup> См.:Челобитье жильца Ивана Иванова Голенищева-Кутузова о справке за ним поместной и денежной придач, пожалованных царем Василием Шуйским//Акты Московского государства /Под ред. Н.А. Попова. Т.1. Московский приказ. Разрядный стол. 1571-1634. СПб., 1890. С.96.

рассмотрения дела и о принятом решении, как правило, делалась отметка на самом челобитье, например: «Справить»<sup>1</sup>.

Таким образом, челобитье постепенно становится вполне устойчивой и официальной правовой формой обращения к властям. Наряду с ней появляются и другие формы: это, например, «явка» и «извет», которые не содержали просьбы, а лишь информировали о каких-либо обстоятельствах<sup>2</sup>.

Вместе с тем «челобитье» нельзя отождествлять с жалобой в ее современном понимании. Действительно, во многих челобитьях содержались сведения о различных злоупотреблениях и просьбы по их устранению (например, «Челобитье Бежецкого помещика Ермолая Плишкина о притеснениях Бежецкого воеводы»)<sup>3</sup>. С другой стороны, многие челобитья представляли собой не жалобы, а лишь просьбы и ходатайства (о выдаче жалованья, о назначении на должность и т.п.). Кроме того, по форме челобитных составлялись и другие документы, например, так называемые «отписки», т.е. отчеты должностных лиц о выполнении поручений.

Уже в грамотах Ивана Грозного упоминается о челобитных, поступающих от крестьян. Из этого можно сделать вывод, что правом подачи челобитных пользовались представители всех сословий московского государства. Помимо крестьян, челобитные исходили от духовенства, дворян, стрельцов, казаков, купцов, бояр, стольников и др. Челобитные могли подаваться как индивидуально, так и коллективно; в последнем случае они подписывались всеми просителями или, при подаче челобитной от общины, ее выборными представителями<sup>4</sup>.

В середине XVI в. Иваном Грозным создается специализированное ведомство – Челобитенный приказ. Дата его учреждения точно не установлена

---

<sup>1</sup> Там же. С.99.

<sup>2</sup> См.: Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. М., 1856. С.277-278.

<sup>3</sup> См.: Акты Московского государства. СПб., 1890. Т.1. С.332.

<sup>4</sup> См.: Дитятин И.И. Роль челобитий и земских соборов в управлении московского государства//Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С.277-279.

(различные ученые располагают ее между 1550 и 1571 г.), однако С.О. Шмидт, специально изучавший этот вопрос, связывает возникновение этого органа с «собором» февраля 1549 г. и, соответственно полагает, что приказ уже функционировал в первой половине 1550-х гг.<sup>1</sup>

Сравнивая положения о жалобах в судебниках 1497 и 1550 г., С.О. Шмидт отмечает: «В Судебнике 1550 г. четко определено, что к государю из приказов поступают только те челобитные, которые руководители приказов не могли разбирать «без государева ведома» (а которому будет жалобнику без государева ведома, управы учинити не мочно, ино челобитье его сказати царю государю»). Могли обращаться к государю и сами челобитчики («жалобники»): с жалобами на бездействие руководителей приказа, нежелание их разбирать дело («а жалобы у него не возмет, и управы ему или отказу не учинит»), старание утаить челобитье от государя («и царю государю челобитье его не скажет»), неправильное решение по делу («и бояре ему откажут»), взяточничество приказных чиновников (что взяли на нем сверх пошлин лишек»). По челобитью производился обыск, и в случае если челобитье признавалось обоснованным (государю не «докучало» и жалобник» не «солгал»), то дело отсылалось снова в соответствующий приказ («к тому, чей суд»)<sup>2</sup>.

Уже в XVII в., как указывает Б.Н. Чичерин, все челобитные подавались на царское имя, независимо от места подачи и от степени значимости дела. Первоначально они рассматривались воеводой, т.е. правителем города или округа; если принятие решения вызывало затруднения или выходило за рамки его полномочий, прошение направлялось царю. Кроме того, любой челобитчик имел право обратиться непосредственно в Московские приказы, что не считалось нарушением порядка: если выяснялось, что жалоба относится к ведению воеводы, то она возвращалась к нему с поручением вынести решение

---

<sup>1</sup> См.: Шмидт С.О. Челобитенный приказ в середине XVI столетия //Известия Академии наук СССР. Серия истории и философии. 1950. Т.VI. №5. С.445-447.

<sup>2</sup> Там же. С.449-450.

или с уже принятым решением, которое предписывалось привести в исполнение. Такой порядок приводил к тому, что по одному и тому же делу могло приниматься сразу несколько решений, противоречащих друг другу<sup>1</sup>.

Значение челобитных далеко выходило за рамки решения частных проблем отдельных лиц – они оказывали существенное влияние на развитие правовой системы московского государства. Например, в 1552 г. Иван Грозный в ответ на челобитную жителей Важского округа изменил систему управления в волостях, упразднив должность наместника и заменив его выборными представителями («головами»), а также установил новый единый налог в твердой сумме. При этом решение царя, по существу, представляло собой полное согласие с предложениями, содержащимися в челобитной. Вслед за этой грамотой по аналогичным челобитным, где содержались жалобы на царских наместников, вводились выборные учреждения в других землях – вначале отдельными грамотами, а затем указом 1556 г. они были распространены на всю территорию страны.

Именно под действием челобитных начался процесс прикрепления крестьян к земле. Дворяне и «дети боярские», т.е. низшие представители служилого сословия, неоднократно жаловались царю, что крупные вотчинники присваивают себе чужих крестьян. Следствием стало появление ряда указов о розыске крестьян, покинувших землю своего владельца, об их возврате и т.п. Кроме того, челобитные серьезно повлияли на развитие поместной системы, на формирование «тяглового» обложения общин, на создание Монастырского приказа, на принятие Новоторгового устава, установившего свободу торговли в государстве, и т.п. Наконец, царская грамота 1648 г. прямо указывает на то, что составление Соборного уложения вызвано именно челобитными представителями различных слоев населения: «по челобитью стольников, и стряпчих, и дворян московских, и жильцов, дворян, и детей боярских, и всех городов, и иноземцев и гостей, и гостинных и суконных сотни, и всяких чинов торговых людей

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Чичерин Б.Н. Указ. соч. С.275-277.

велено на Москве государевым бояром, князь Никите Ивановичу Одоевскому с товарищи... написать судебник и Уложенную книгу»<sup>1</sup>.

Соборное Уложение 1649 г. в главе X «О суде» уже довольно подробно урегулировало процедуру подачи челобитий. Прежде всего, под угрозой телесного наказания было запрещено напрямую подавать челобитные царю, минуя приказы: «А не бих челом в приказе, ни о каких делех государю никому челобитен не подавати. А будет кто учнет о каком деле бити челом и челобитные подавати государю в приказе не бив челом, и таким челобитчиком за то чинити наказание, бити батоги»<sup>2</sup>. Челобитные предписывалось подавать боярам, окольным и другим приказным людям; только в случае, если приказ не вынес решения или челобитчик им не удовлетворен, разрешалось обращаться к государю с новой челобитной; таким образом, государь сохранил за собой только прерогативу пересмотра дел по жалобам.

Тем самым система рассмотрения жалоб приобретала более развитый характер. Если ранее, по сути, единственным реальным субъектом, принимавшим окончательное решение по жалобам, считался монарх, остальные же – лишь исполнителями его воли, что означало их реальную ответственность лишь в случае личного вмешательства царя, то с XVII в. оформляется самостоятельная специализированная компетенция соответствующих органов. Царь же сохраняет за собой лишь значение главы этой системы, но не ее единственного эффективного института.

Формировалась инстанционная (ступенчатая) система рассмотрения жалоб с производством по «вершенным» делам, т.е. повторное разбирательство по жалобам, которые уже были рассмотрены ранее, но ход или результат этой процедуры не устроил заинтересованных лиц.

---

<sup>1</sup> См.: Дитятин И.И. Указ. соч. С.282-286.

<sup>2</sup> См.: Соборное уложение 1649 года //Российское законодательство X-XX веков. Т.3. М., 1985. С.105.

В эпоху Петра I правовое регулирование жалоб (челобитий) продолжало развиваться и детализироваться. Так, в «Кратком изображении процессов или судебных тяжб» впервые дается определение челобитчика: «оный, который другого некоторой ради причины в суд посылает и от судьи правомерного приговору и вспоможения в правом своем деле требует» (п.1 гл.3 ч.1)<sup>1</sup>. Однако при этом, наряду с понятием «челобитье», начинает использоваться слово «жалоба»: «надлежит челобитчику в присутствии ответчика жалобу свою кратко и явно приносить, и от чего жалоба приходит, объявить...» (п.3 гл.3 ч.1); «позволено челобитчику писменно жалобу приносить, и ответчику во определенной ему краткой термин на оную ответствовать» (п.2 гл.4 ч.1) и др. «Челобитье» и «жалоба», очевидно, выступают как синонимы.

В соответствии с Указом 1699 г., челобитные полагалось писать на гербовой бумаге. Указ 1723 г. «О форме суда» ввел требования к челобитным: особо подчеркивалось, что они должны составляться с делением на пункты и без внутренних повторов (п.1); впервые устанавливалась форма челобитной – «титло» (заголовок), указание того, кто и на кого жалуется, изложение сути прошения по пунктам. Ответчик получал список требований челобитчика, по которым и проводилось устное разбирательство<sup>2</sup>. В связи с большим наплывом жалоб указом от 13 мая 1720 года было предписано ввести особую должность для рассмотрения челобитных на решения коллегий и канцелярий.

5 февраля 1722 г. Петр I издает документ под названием «Инструкция или наказ рекетмейстеру Василию Павлову». Он представляет собой одновременно программное заявление по вопросам рассмотрения жалоб, нормативный документ и персональное поручение первому рекетмейстеру. В преамбуле документа император обращает внимание на две проблемы, или, точнее, нерешенные задачи, которые он ставил перед собой: во-первых, добиться быстрого и справедливого решения дел в судах; во-вторых, чтобы челобитчики

---

<sup>1</sup> Краткое изображение процессов или судебных тяжб // Российское законодательство X-XX веков. Т.4. М., 1986. С.413.

<sup>2</sup> Указ о форме суда // Там же. С.452-456.

обращались строго по подведомственности, а не напрямую к государю. Несмотря на это, в судах продолжалась волокита, а прошения по-прежнему приносились на имя государя, в обход других инстанций.

Вводилась должность рекетмейстера для того, чтобы «ведать управление дел челобитчиковых», т.е. соединить рассмотрение всех жалоб под одним началом. При этом он не сосредоточивал в своих руках всю компетенцию по разрешению жалоб. Скорее он представлял собой контрольный орган по отношению ко всем тем многочисленным государственным учреждениям, на которые возлагалось рассмотрение жалоб подданных.

К полномочиям рекетмейстера прежде всего относились дела, которые уже находились в рассмотрении других канцелярий или коллегий, однако производство по которым носило неудовлетворительный характер. В основном рекетмейстер разбирал жалобы в двух случаях:

1) если по делу, находящемуся на рассмотрении в коллегии или канцелярии, в установленные сроки не выносилось никакого решения. В подобном случае рекетмейстер должен был обратиться в соответствующий орган с требованием ускорить разбирательство и принять решение; если решение не принималось – то доложить об этом в Сенат;

2) если поступала жалоба на неправильное и противозаконное решение по делу. В этом случае рекетмейстер мог истребовать дело из соответствующего органа и, сделав из него необходимые извлечения и выписки, подготовить для рассмотрения в Сенате.

Рекетмейстер имел свою контору (канцелярию), входившую в состав сенатской канцелярии. Челобитные подавались в определенные часы, и их требовалось регистрировать в конторских книгах. После этого рекетмейстер со своими чиновниками должен был провести первичную проверку в учреждении,

на которое поступила жалоба. В случае если жалоба признавалась ложной, по докладу генерал-рекетмейстера Сенат выносил указ о наказании челобитчика<sup>1</sup>.

В 1727 г. Екатериной I должность генерал-рекетмейстера была объединена с постом обер-прокурора Сената, а контора рекетмейстера упразднена; однако в 1730 г. императрица Анна Иоанновна восстановила их с прежними полномочиями. Между тем складывается система отчетности о рассмотрении жалоб. Учреждения, подчиненные Сенату, направляли по установленной форме сведения о числе решенных и нерешенных дел с указанием дат, сумм иска, причин непринятия решения и др.

Примечательно, что обновленная система рассмотрения жалоб не привела к решению основных ранее существовавших в этой сфере проблем, прежде всего коррупции. Как отмечал М.М. Ковалевский, «лица, избравшие карьеру чиновника, не упоминали уже в просьбе о назначении традиционной формулы: «дайте мне воеводство, дабы я мог прокормиться», но они принимали взятки от жалобщиков и вымогали деньги и подарки натурой простым обещанием немедленно заняться принесенной им жалобой. Нужно ли говорить, что эти обещания обыкновенно не выполнялись и что старый русский термин *волоки́та* не потерял своего смысла при новом режиме, который, как казалось великому реформатору, создан им по европейскому образцу?»<sup>2</sup>.

К концу XVIII в. термин «челобитная» постепенно вытесняется термином «жалоба». Окончательно эта тенденция получила закрепление в 1786 г.: «Царским указом от 19 февраля 1786 г. из Правительствующего Сената во всенародное известие «Об употреблении слов и речений «бьет челом» и замене их на «просит имярек»» было указано, что «...вместо подаваемых до сего дня на имя Ее Величества челобитен, как к Ее Величеству, так и в присутственные места по исковым и другим делам...» было предписано писать «прошения» и «жалобницы» вместо употреблявшихся до этого «челобитен», а также было

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Иваненко С.И. История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России//Аналитический вестник Совета Федерации. 2010. №12. С.44-46.

<sup>2</sup> Ковалевский М.М. Очерки по истории политических учреждений России. М., 2007. С.111.

запрещено писать, как установил Петр I еще в 1702 г., «бьет челом всеподданнейший раб», а вместо этого было указано писать: «приносит жалобу» или «просит всеподданнейший» или «верный подданный»...»<sup>1</sup>.

Дифференциация указанного института приводит к тому, что начинают выделять три различных вида жалоб со своим правовым режимом:

1. *Всеподданнейшие жалобы*, подаваемые на имя императора. Попытки ограничить число жалоб, поступающих непосредственно к монарху, предпринимались неоднократно на протяжении всего XVIII столетия. 12 июля 1762 г. был издан императорский Указ «О неподаче никаких просьб и жалоб на высочайшее имя, минуя надлежащие судебные места». В следующем 1763 г. Екатерина II подписала Манифест о порядке рассмотрения жалоб и просьб на Высочайшее имя – первый документ, специально посвященный этому вопросу. Манифестом предписывалось возвращать просителям жалобы, требующие судебного разбирательства.

Павел I, напротив, стремился к восстановлению отмененного Петром I принципа личного доступа подданных с жалобами к государю. «Он хорошо понимал, что именно через челобитные осуществлялся важнейший монархический принцип, благодаря которому царь воспринимался в народном сознании как воплощение справедливости и правды, и каждый подданный, независимо от сословной принадлежности, должен был иметь доступ к нему со своей нуждой и жалобой»<sup>2</sup>. Для этого в Зимнем дворце был сооружен «желтый ящик» с прорезью, выходившей на улицу, откуда любой мог опустить личное письмо для императора. Бумаги попадали в тайную комнату, которую император ежедневно открывал собственным ключом, изымал поступившие жалобы и рассматривал их вместе со статс-секретарями, быстро выносил свои резолюции, которые тут же публиковались в официальной прессе.

---

<sup>1</sup> См.: Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России. М., 2010. С.58.

<sup>2</sup> Там же. С.59.

В 1810 г. была окончательно ликвидирована должность генерал-рекетмейстера, а его функции переданы вновь созданной комиссии прошений при Государственном совете. В ее задачи входило рассмотрение жалоб, поступающих на высочайшее имя. Комиссия не рассматривала жалобы на действия нижестоящих органов власти, подаваемые в обход их руководства, а также тяжбы, по которым было принято решение общим собранием Сената. В 1835 г. эта комиссия приобрела статус самостоятельного учреждения, непосредственно подчиняющегося императору.

Наконец, в 1884 г. были приняты «Правила о порядке принятия и направления прошений и жалоб, на Высочайшее имя приносимых», замененные новыми Правилами от 21 марта 1890 г. Комиссия прошений была упразднена. Всеподданнейшие прошения и жалобы на Высочайшее имя поступали к командующему Императорской главной квартирой. Для делопроизводства по жалобам создавалась канцелярия прошений при Императорской главной квартире. Всеподданнейшие жалобы не облагались гербовым сбором. Они должны были подаваться за личной подписью просителя. Принесение жалоб представителями не допускалось, кроме случаев подачи коллективной жалобы. Оставлялись без рассмотрения жалобы, поданные в виде телеграмм или в ином ненадлежащем виде (неаккуратно, с неприличными выражениями), а также такие, где речь шла о нескольких предметах, требующих различного производства.

Принимались к рассмотрению на Высочайшее имя лишь следующие виды жалоб:

- на определения департаментов Правительствующего Сената, кроме кассационных; такие жалобы рассматривались особым присутствием при Государственном Совете;

- на постановления высших государственных органов, кроме Сената, принятых не по судебным вопросам, в случае наличия в них фактических ошибок;

- на действия и распоряжения министров, не подлежащие обжалованию в Сенат.

2. *Административные жалобы*, т.е. обжалование в вышестоящую инстанцию действий нижестоящего органа. Так, распоряжения городских управ могли быть обжалованы городской думе или губернатору; постановления городской думы или местного присутствия – Сенату. Правительствующий Сенат рассматривал также жалобы на губернские правления, градоначальников, губернаторов, министров и т.п.

Порядок административного обжалования был относительно подробно установлен Манифестом Александра I «Общее учреждение министерств» от 25 июня 1811 г. Согласно п.5 § 71 этого документа, жалобы на министерские департаменты поступали на рассмотрение министра. Однако четко выраженной обязанности министра рассматривать все поступающие жалобы не закреплялось. Так, в соответствии с п.18 §115, в Совет министра направлялись «разные неудовольствия и жалобы служащих и частных людей на департаменты, если министр найдет их заслуживающими внимания»<sup>1</sup>. Таким образом, в значительной степени производство по жалобам ставилось в зависимость от усмотрения министра.

В § 265 Общего учреждения министерств определялись некоторые общие принципы работы с жалобами в министерствах:

- субординация («не принимать жалоб на нижние места мимо высших»);
- доказательность (не давать хода необоснованным жалобам и доносам);
- недопустимость принятия преждевременных мер по жалобам до проверки их достоверности;
- ответственность недобросовестных жалобщиков.

Помимо принятия письменных жалоб, министрам предписывалось назначать один или два дня в неделю для личного приема просителей и

---

<sup>1</sup> См.: Манифест 25 июня 1811 г. об «Общем учреждении министерств»// Российское законодательство X-XX веков. Т.6. М., 1988. С.103.

рассмотрения жалоб в устном виде, причем в наиболее удобном и ускоренном порядке (§266). Те же правила, что и для министров, распространялись на рассмотрение жалоб директорами департаментов (§312).

В целом нельзя сказать, чтобы в «Общем учреждении министерств» для подачи и разрешения жалоб был введен режим наибольшего благоприятствования. Несмотря на появление некоторых новых гарантий, создается впечатление, что в этом документе отразилось отношение к жалобам скорее как к помехе в деятельности государственных органов, чем как к нормальному условию их работы. Это читается, например, в таком тексте из §265: «Не ослаблять силы и действия мест и лиц, им подчиненных, излишним благоприятством к жалобам и доносам неосновательным, преждевременными взысканиями и выговорами по обвинениям не доказанным, или требованиями ответов и объяснений по наветам, внимания не заслуживающим...»<sup>1</sup>. Как видим, составителей Манифеста больше беспокоит, чтобы жалобы не создали препятствий в работе ведомства, нежели возможность, что останутся нерассмотренными или неудовлетворенными какие-либо обоснованные жалобы. При этом опасность усматривается не только в том, что «не заслуживающие внимания» жалобы будут приняты за истину, но даже в том, что на них придется давать ответы.

К тому же, как указывал, например, крупный сановник царского правительства, начальник Второго отделения Собственной его Императорского величества канцелярии М. А. Балугьянский, создававшаяся многоуровневая система рассмотрения жалоб отличалась крайней степенью бюрократизации: «Дела ничтожные идут из уездных или городских правлений через генерал-губернатора, губернатора, вице-губернатора, губернское правление, палаты, с мнением губернского прокурора и других разных лиц к министрам или в Сенат, или же в особенную государеву канцелярию, а из оной опять к министрам, оттуда препровождаются в департаменты, где начинается бесконечное так

---

<sup>1</sup> Там же. С.120.

называемое движение дел в отделениях, в столах, в присутствиях, наконец к министру и его совет. Но и здесь дело еще не кончится, ибо от министра зависит, принять мнение своего совета или нет»<sup>1</sup>.

В результате, как было подсчитано, рассмотрение одного дела в пределах одного министерского департамента проходило через 34 операции. Согласно отчету министра юстиции за 1842 г., в Российской империи скопилось 3,3 миллиона нерешенных дел<sup>2</sup>.

3. *Судебные жалобы.* В ст. 301 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. жалобы определялись как «объявления лиц, потерпевших от преступления или проступка»<sup>3</sup>. В жалобе следовало указывать время и место совершения преступного деяния; на кого падает подозрение и по каким причинам; размер причиненного ущерба и, если требуется, предполагаемого возмещения (ст.302). При этом жалобы могли носить устный характер. Согласно ст. 303, жалоба являлась достаточным основанием для начала следствия. Следователь или прокурор не могли отказать в начале производства по жалобе. Впрочем, на практике это положение было скорректировано циркуляром министра юстиции 1875 г., по которому от следователя требовалось давать ход жалобе лишь после предварительной проверки – имеется ли состав преступления и подтверждается ли жалоба какими-либо фактическими данными.

Кроме того, предусматривались жалобы на действия полиции и следователя, приносимые соответственно прокурору или суду (такие жалобы допускали устную форму), а также апелляционные и кассационные жалобы на решения суда.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Российское законодательство X-XX веков. Т.6. С.149.

<sup>2</sup> См.: Там же. С.149.

<sup>3</sup> См.: Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны. СПб., 1867. Ч.2. С.129.

Главным недостатком системы судебных жалоб по уставам 1864 г. было отсутствие института судебного обжалования административных актов. В ст.55 Судебных уставов говорилось: «Отделение административной власти необходимо не только в том смысле, чтобы административные чины не вмешивались в дела судебные, но также и в том, чтобы судебные чины не вмешивались в дела административные»<sup>1</sup>. В результате получилось, что отделение суда от администрации было сопряжено с отсутствием у него контрольных полномочий по отношению к ней<sup>2</sup>.

Крупнейший российский специалист в области административного и государственного права А.И. Елистратов отмечал: «В России институт судебного обжалования актов управления, вообще говоря, отсутствует, наблюдаются лишь известные его «зачатки» и «подобия». К числу таких «зачатков», могущих со временем превратиться в настоящий и главнейший орган административной юстиции, относятся так называемые «административные департаменты Правительствующего Сената»<sup>3</sup>.

Надо заметить, что в общем виде возможности подданных Российской империи на обращения и жалобы расширились в связи с принятием известного царского Манифеста от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», в котором обещалось даровать населению «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»<sup>4</sup>. В данном аспекте особое значение имели Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г., где правам и обязанностям российских подданных отводилась отдельная – вторая глава<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Там же. С.405.

<sup>2</sup> См.: Бурков А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов. Екатеринбург, 2005. С.16.

<sup>3</sup> Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. С.314.

<sup>4</sup> См.: СУ. – 1905. – Отд. 1. – Ст. 1658.

<sup>5</sup> См.: СУ. – 1906. – Отд. 1. – № 98. – Ст. 603.

После Февральской революции 1917 г. была введена должность комиссара Временного правительства над канцелярией по принятию прошений. Данная канцелярия, в свою очередь, после прихода к власти большевиков была упразднена специальным постановлением Совета народных комиссаров РСФСР от 6 декабря 1917 г.

## **§ 2. Развитие права жалобы в советском государстве**

Постановление VI Всероссийского Съезда Советов от 8 ноября 1918 г. «О точном соблюдении законов»<sup>1</sup> требовало от всех органов и должностных лиц советского государства принимать обращения любого гражданина РСФСР, желающего обжаловать их действия.

Общее наблюдение за организацией приема жалоб граждан во всех учреждениях и за правильным движением было возложено на Народный комиссариат государственного контроля (Рабоче-Крестьянскую инспекцию). Декретом ВЦИК РСФСР от 9 апреля 1919 г. и Постановлением Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской Инспекции от 4 мая 1919 г.<sup>2</sup> было создано Центральное Бюро Жалоб и Заявлений, которое должно было принимать жалобы и заявления от всех граждан Советской Республики (просуществовало до 1924 г.).

Выдающийся теоретик административного процесса и права жалобы М.Д. Загряцков давал довольно высокую оценку системе рассмотрения жалоб, сложившейся в первые годы советской власти: «В действующем праве мы встречаем интересную попытку построить жалобу, как самостоятельный

---

<sup>1</sup> См.: Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1918. № 267.

<sup>2</sup> См.: Известия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов. 1920. № 28

юридический институт, и создать для ее обслуживания специальный административный аппарат»<sup>1</sup>.

30 июня 1921 г. был принят специальный нормативно-правовой акт – циркулярное постановление ВЦИК РСФСР «О порядке подачи жалоб и заявлений»<sup>2</sup>. В преамбуле этого документа констатировалась неудовлетворительная ситуация, сложившаяся в сфере рассмотрения жалоб и прежде всего связанная с тем, что свобода жалобы не обеспечивалась, в особенности на местах - «в уездах и губернских городах не только отдельные жалобщики, но и делегаты от волостных и сельских советов встречают препятствия для проезда в центр. Мало того, бывают случаи, когда подавшие в центр жалобу подвергаются арестам и др. репрессиям на местах, что решительно противоречит приемам управления Советской власти...». В постановлении предпринималась попытка усилить гарантии доступности жалобы как средства защиты путем исключения ответственности заявителей: «Жалобщики ни в коем случае административным репрессиям не подвергаются. За жалобы и заявления злостного и клеветнического характера граждане подвергаются репрессии только по приговорам судов» (п.3.).

Субъектом подачи жалобы могли быть не только потерпевшие от обжалуемых действий, но и лица, в т.ч. учреждения, не понесшие непосредственного ущерба (понятия «потерпевший» и «заинтересованный» не отождествлялись)<sup>3</sup>.

Объектом обжалования в Бюро могли быть любые административные распоряжения органов власти, кроме решений ЦИК, Совнаркома, а также судебных и приравненных к ним органов (исключение составляли случаи, когда

---

<sup>1</sup> Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве). М., 1924. С.70.

<sup>2</sup> См.: Циркулярное постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета «О порядке подачи жалоб и заявлений»//Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1921. 49. Ст.254.

<sup>3</sup> См.: Загряцков М.Д. Указ. соч. С.71.

в жалобе содержались указания на прямые злоупотребления судей). Иски о возмещении вреда, по общему правилу, подлежали ведению судов, однако рассматривались в Бюро, если речь шла о незаконных или неправильных действиях должностных лиц.

Устанавливался чрезвычайно широкий круг оснований для жалобы. Ими могли быть не только незаконность действий, но и их нецелесообразность или несоответствие общей политике советской власти, а также «злоупотребление, волокита, грубое обращение и т.п.» (п.5 Постановления Народного Комиссариата Государственного Контроля «О Центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате Государственного Контроля» от 4 мая 1919 г.)<sup>1</sup>. По существу, исчерпывающего перечня оснований установлено не было. Как отмечал М.Д. Загряцков, «самая широта этих оснований, лишая компетенцию РКИ вообще и Бюро жалоб в особенности, определенности, ослабляет его индивидуальность в ряду других административных органов республики и, по видимости, необычайно расширяя его полномочия по существу, низводит его на положение органа, параллельного другим ведомствам. Впрочем, при ознакомлении с жалобами в Центральном бюро получается впечатление, что в последние годы, когда с изданием кодексов и провозглашением начала революционной законности точно определились рамки права и закономерного в нашей жизни, сама жизнь несколько сужает основания для подачи жалоб, на первый план при рассмотрении жалоб выдвигается отмена распоряжений по их незаконности (в очень широком понимании этого термина)»<sup>2</sup>.

Таким образом, выявленная М.Д. Загряцковым тенденция сводится к следующему: в условиях неустойчивого революционного правопорядка, при

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Народного Комиссариата Государственного Контроля «О Центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате Государственного Контроля»// Собрание Указаний и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. 1919. №23. Ст.271.

<sup>2</sup> Загряцков М.Д. Указ. соч. С.72.

котором, как известно, одним из источников права признавалось даже «революционное правосознание», предельное расширение оснований жалоб за счет нецелесообразности, несогласованности с политикой государства и т.п. было оправданным. Между тем, по мере институционализации советской власти, расширения и развития позитивного права произошло фактическое сужение этих оснований не на уровне нормативного регулирования, а на практике – основная часть жалоб стала иметь своим предметом именно незаконность решений и действий.

Жалобы делились: по форме – на устные и письменные; по способу подачи – на личные и почтовые (п.3 Положения от 4 мая 1919 г.). В жалобе должны были содержаться: имя, отчество, фамилия и адрес жалобщика; точное наименование лиц или учреждения, на действие которых приносится жалоба; изложение обстоятельств, служащих основанием для жалобы; перечень доказательств и свидетелей, подтверждающих сведения, изложенные в жалобе (п.4 Положения). При этом оговаривалось, что это относится к жалобам, «если они не анонимны». Вопрос о возможности рассмотрения анонимных жалоб оставался открытым.

Сборы или вознаграждения ни за подачу жалоб, ни за получение каких-либо справок в Бюро не предусматривались (п.2 Положения).

К компетенции Бюро, в соответствии с приказом Народного комиссариата государственного контроля от 30 апреля 1919 года «О Центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате Государственного Контроля», относились:

- прием устных и письменных жалоб, обеспечение производства по всем поступившим жалобам и заявлениям;
- составление мотивированных заключений по всем поступившим жалобам и заявлениям;
- наблюдение за ходом расследования и за устранением выявленных нарушений.

Вводились правила рассмотрения жалоб. Они должны были изначально подаваться в местные бюро жалоб и заявлений при местных органах РКИ и по возможности разрешаться там. Если жалобщика не удовлетворяет принятое решение, он мог в инстанционном порядке обращаться в губернское или Центральное бюро жалоб. Те бюро, которые первоначально рассматривали дело, при передаче его вышестоящим органам должны были приложить к нему свои справки и отзывы. Решения как Центрального, так и местных бюро жалоб, подтвержденные соответствующими органами РКИ, были обязательными для всех учреждений. Устанавливался срок рассмотрения жалоб – от трех до семи дней, кроме случаев, когда требовалось получение материалов из других городов.

Более детальное представление о функциях Бюро можно получить из практики его деятельности. Так, в отчете РКИ за 1922 г. указывается, что Центральное бюро жалоб в этом году уделяло наибольшее внимание надзору за действиями органов власти, включая опротестование в Президиуме ВЦИК общих постановлений местных властей, противоречащих закону, отмену по отдельным жалобам незаконных постановлений должностных лиц и привлечение их к суду.

Так, по протесту Центрального бюро жалоб (далее ЦБЖ) Президиум ВЦИК отменил постановление Кабардинского облревкома, санкционирующее все реквизиции и конфискации, проведенные до 15 сентября 1921 г. По представлению ЦБЖ Президиум ВЦИК отменил постановление Костромского губисполкома о всеобщей муниципализации домов. По протесту ЦБЖ было отменено постановление Псковского губисполкома о поголовном выселении бывших помещиков, в т.ч. получивших земельные наделы уже при советской власти. По протесту ЦБЖ были отменены постановления Тюменского и Псковского губисполкомов о конфискации имущества и скота, как противоречащие декретам СНК и основам новой экономической политики.

Кроме того, собственными постановлениями Центрального бюро жалоб, утвержденными ВЦИК, отменялись решения о конфискации имущества, о заключении в концентрационные лагеря, а также решения, принятые органами власти за рамками своей компетенции (например, в случае вторжения НКВД в сферу компетенции Наркомзема) и т.п.<sup>1</sup>

О роли указанного органа в системе учреждений советской власти может свидетельствовать также заметка И.В. Сталина «О значении и задачах Бюро жалоб», написанная в связи с Всесоюзным пятидневником смотра-проверки работы Бюро жалоб, проводимым с 9 по 14 апреля 1932 г. В частности, Сталин отмечал: «Решительная и систематическая борьба с косностью, бюрократизмом, волокитой в наших аппаратах является одной из существенных задач партии, рабочего класса и всех трудящихся нашей страны. Громадное значение Бюро жалоб состоит в том, что они являются одним из серьезных средств проведения в жизнь завета Ленина о борьбе за улучшение аппарата. Бюро жалоб имеют бесспорно значительные достижения в этой области. Задача состоит в том, чтобы закрепить достигнутые результаты и добиться решающих успехов в этом деле. Не может быть сомнения, что Бюро жалоб, сплачивая вокруг себя все более активные слои рабочих и колхозников, втягивая их в дело управления государством и чутко прислушиваясь к голосу трудящихся как партийных, так и беспартийных – добьются этих решающих успехов»<sup>2</sup>.

Тем не менее в 1935-36 гг., на фоне общей конституционной реформы в СССР, происходят очередные преобразования в сфере порядка рассмотрения жалоб граждан. 14 декабря 1935 г. принимается постановление ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»<sup>3</sup>, в котором предусматривались следующие новеллы:

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Загряцков М.Д. Указ. соч. С.73-74.

<sup>2</sup> Сталин И.В. О значении и задачах Бюро жалоб // Сочинения. Т. 13. М., 1951. С. 135-136.

<sup>3</sup> См.: Постановление ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся»// СЗ СССР. 1936. № 31. Ст. 274.

- упразднение «бюро жалоб» на всех уровнях с передачей их функций приемным председателям исполнительных комитетов советов и их отделов;

- в случае поступления жалобы не по подведомственности – передача их в тот орган, к чьей компетенции они относятся, с уведомлением жалобщика и контролем пересылающей организации за разрешением жалобы;

- разбирательство жалоб в сельских и городских органах в присутствии заявителей, представителей заинтересованных организаций и лиц, проводивших расследование по жалобе;

- сроки рассмотрения жалоб: в республиканских, краевых и областных органах – не более месяца со дня обращения; по жалобам красноармейцев – 15 дней; в районных органах – 20 дней; в городских – 7 дней;

- рассмотрение жалобы считается законченным только после выполнения принятого решения;

- требование немедленного информирования заявителей о вынесенных решениях и принимаемых мерах по жалобе;

- систематическое обнародование и обсуждение отчетов о рассмотрении и разрешении жалоб на заседаниях президиумов советов и исполнительных комитетов.

В принятом впоследствии постановлении Комиссии советского контроля «О рассмотрении жалоб трудящихся», утвержденном СНК СССР 30 мая 1936 г.<sup>1</sup>, подробно говорилось о трудностях и недостатках, имеющихся в данной сфере. Среди таких проблем указывались: уклонение руководителей организаций от личного участия в рассмотрении жалоб; механическая пересылка жалоб на места без последующего контроля; передача жалоб на разрешение тех же органов и лиц, чьи действия обжалуются; небрежное хранение и утеря жалоб; отсутствие проверки исполнения принятых решений.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Комиссии советского контроля при СНК СССР, утв. СНК СССР «О рассмотрении жалоб трудящихся»// СЗ СССР. 1936. № 31. Ст. 276.

Специально выделялись недостатки в деятельности Бюро жалоб и уполномоченных Комиссии советского контроля. Хотя основной задачей этого органа был контроль за правильностью работы с жалобами в отдельных ведомствах и учреждениях, со стороны этой комиссии, как отмечалось в постановлении, имели место попытки подменить собой эти организации в рассмотрении поступающих жалоб. В качестве недостатка подчеркивалась также практика устранения лишь отдельных недочетов в соответствии с жалобами, в то время как задачей считалось общее улучшение работы соответствующих ведомств.

Вышеназванным постановлением предусматривались такие меры, как введение точной регистрации поступающих жалоб; привлечение к ответственности работников, виновных в утере жалоб; установление срока рассмотрения жалобы при ее получении; при необходимости продления срока – информирование об этом жалобщика; систематические проверки правильности расследования жалоб в ведомствах, учреждениях и профсоюзах силами Бюро жалоб и уполномоченных; обсуждение результатов расследования по наиболее значимым жалобам на собраниях рабочих и колхозников; привлечение к рассмотрению жалоб и проведения проверок представителей общественного актива.

Однако ни в новой Конституции СССР 1936 г., ни в Конституции РСФСР 1937 г. право жалобы закреплено не было. На фоне массовых незаконных репрессий, всеобщей практики вынесения неправосудных приговоров, подобные меры по усовершенствованию механизма рассмотрения жалоб не могли дать сколько-нибудь существенного эффекта.

Кардинальные изменения в развитии рассматриваемого института связаны с началом периода оттепели. В 1960-х гг. ученые поднимают вопрос об урегулировании порядка рассмотрения жалоб на уровне общесоюзного закона. Как отмечал, например, известный ученый-административист В.И. Ремнев, «закон о жалобах будет иметь большое значение не только с точки зрения

четкой юридической регламентации института права жалобы, но и с точки зрения доведения до каждого гражданина положений этого документа. Основные начала законодательства о жалобах будут иметь громадный авторитет для всего советского народа, для деятельности государственного аппарата. Необходимость принятия общесоюзного закона о жалобах диктуется и тем обстоятельством, что граждане нередко обращаются с претензиями непосредственно в органы власти и управления Союза ССР. Права и обязанности сторон в подобных случаях должны нормативно регулироваться. Специфика в рассмотрении жалоб, вызываемая особенностями той или иной республики, может быть отражена в законах союзных и автономных республик»<sup>1</sup>.

Кроме того, по мнению В.И. Ремнева, актуальным направлением развития механизма разрешения жалоб являлось расширение участия в этом процессе общественных организаций. В качестве форм такого участия предлагались: привлечение представителей общественности к проверке жалоб, к обсуждению результатов проверок и к вынесению решений; общественный контроль за правильностью рассмотрения жалоб; вынесение окончательных решений по некоторым категориям жалоб, в особенности имеющим морально-нравственный характер, трудовыми коллективами и судами общественности<sup>2</sup>.

В научной литературе того времени нередко высказывались возражения против идеи введения универсального судебного обжалования всех актов государственного управления<sup>3</sup>. Однако в целом преимущества судебного порядка обжалования перед административным постепенно получали все более широкое признание. Так, С.Н. Братусь полагал: «Общепризнано, что судебная юрисдикция – более демократичный и в большей степени обеспечивающий

---

<sup>1</sup> См.: Ремнев В.И. О гарантиях рассмотрения жалоб трудящихся//Советское государство и право. 1962. № 5. С.38.

<sup>2</sup> См.: Там же. С.43.

<sup>3</sup> См., например: Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С.90-91; Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля). М., 1974. С.148.

установление материальной истины по делу инструмент, чем административная юрисдикция. Преимущества развернутой процессуальной формы, основанной на равенстве спорящих сторон по гражданскому делу, а также участников уголовного процесса при разбирательстве уголовных преступлений по сравнению с административной юрисдикцией не требует новых обоснований и доказательств»<sup>1</sup>. Ученые также отмечали: «Существующий административный порядок рассмотрения жалоб на незаконные действия должностных лиц не всегда обеспечивает своевременное и объективное рассмотрение жалоб, открывает возможность ведомственного подхода к решению вопроса»<sup>2</sup>.

Институт жалобы в советское время получил наиболее детальное регулирование в таком нормативно-правовом акте, как Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. №2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в ред. указов Президиума ВС СССР от 4.03.1980 года №1662-X, от 2.02.1988 года №8422-XI)<sup>3</sup>. Указ, в частности, требовал, чтобы письменное обращение гражданина было им подписано с указанием ФИО, места жительства, работы или учебы, в противном случае оно признавалось анонимным и рассмотрению не подлежало. Направлять жалобы следовало только в вышестоящие органы, а не в те, чьи действия обжалуются. Если жалоба не относилась к компетенции органа или должностного лица, ее получившего, то он обязан был в пятидневный срок разъяснить заявителю, куда следует обратиться. Государственным и общественным органам, предприятиям, учреждениям, организациям, их руководителям и другим должностным лицам предписывалось систематически анализировать и обобщать поступающие жалобы с целью устранения причин,

---

<sup>1</sup> Братусь С.Н. Об усилении и расширении судебной защиты прав граждан // Правоведение. 1975. № 5. С.46-47.

<sup>2</sup> Витрук Н.В. Процессуальные формы реализации и охраны прав и обязанностей граждан // Юридическая процессуальная форма: теория и практика / Под ред. П.Е. Недбайло и В.М. Горшенева. М., 1976. С.124-125.

<sup>3</sup> См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. №17. Ст. 144.

вызывающих нарушения интересов граждан, и совершенствования своей работы.

Профессор Г.И. Петров, подразделяя права советских граждан в сфере управления на две группы – связанные с участием в управленческой деятельности и связанные с удовлетворением личных потребностей, – отмечал: «Право обжалования находится на границе первой и второй групп прав граждан в сфере управления, ибо в большинстве случаев обжалование незаконного акта имеет общественное и вместе с тем личное значение для подавшего жалобу. Однако нередко жалобы не связаны с личными интересами жалобщика. В этом случае они имеют чисто общественное значение. Только личное значение жалоба иметь не может, ибо она объективно (разумеется, если она обоснованна) способствует устранению беззаконий или других недостатков в работе советского государственного или общественного аппарата»<sup>1</sup>.

Недостаточность процессуальных норм Указа от 12 апреля 1968 года отмечала Н.Ю. Хаманева, предлагая внести в него ряд дополнений, в частности, касающихся установления окончательных инстанций по жалобам, сроков исполнения решений, а также расширения процессуальных прав лица, подавшего жалобу. Она отмечала, что следует «зафиксировать право гражданина на ознакомление с материалами дела, на отвод должностного лица, на ходатайство в связи с рассмотрением жалобы (опрос свидетеля, осмотр дополнительных документов и т.п.)»<sup>2</sup>

В 1977 г. новая Конституция СССР, а вслед за ней Конституция РСФСР 1978 г. впервые закрепили «право жалобы». В Конституции СССР говорилось: «Граждане СССР имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в сроки, установленные законом. Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие

---

<sup>1</sup> Петров Г.И. Советские административно-правовые отношения. Л., 1972. С.65.

<sup>2</sup> Хаманева Н.Ю. Право жалобы граждан в Европейских социалистических странах : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С.9.

права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд» (ст.58).

Идея о том, что данная статья Конституции представляет собой норму прямого действия и служит достаточным основанием для непосредственного обращения в суд с жалобой на действия должностных лиц<sup>1</sup>, в целом общей поддержки в науке и на практике не нашла.

Предполагалось принятие специального законодательного акта о судебном обжаловании. План законодательных работ, утвержденный постановлением Президиума Верховного Совета СССР, предусматривал подготовку законодательства об обжаловании в суд действий должностных лиц в соответствии с ч. 2 ст. 58 Конституции СССР<sup>2</sup>.

Основными проблемами в тот период оставались: излишняя длительность сроков рассмотрения жалоб (некоторые из них рассматривались в течение 15-20 лет); отсутствие окончательных инстанций по рассмотрению жалоб, вследствие чего к одним и те же жалобам приходилось возвращаться по несколько десятков раз; наличие в законодательстве лишь общего требования «полноты, всесторонности, объективности» проверки жалоб при отсутствии конкретной регламентации порядка проведения проверок; недостаточная мотивированность ответов на жалобы<sup>3</sup>.

Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 июля 1979 г. Советам народных депутатов и исполнительным комитетам предписывалось «регулярно заслушивать на сессиях Советов, заседаниях исполнительных комитетов отчеты руководителей учреждений и предприятий, независимо от их подчиненности, по вопросам рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан; привлекать к строгой ответственности лиц,

---

<sup>1</sup> См., например: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М., 1997. С.88-89.

<sup>2</sup> См.: Ремнев В.И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан//Правоведение. 1984. № 5. С.48.

<sup>3</sup> См. подробнее: Там же. С.51-54.

допускающих нарушение установленного порядка рассмотрения заявлений и жалоб трудящихся»<sup>1</sup>.

2 ноября 1989 г. был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, нарушающих права граждан»<sup>2</sup>. К основным особенностям этого законодательного акта можно отнести следующие: обжалованию подлежали единоличные и коллективные действия органов и должностных лиц, не только лишаящие гражданина возможности реализовать его законное право, но и возлагающие на него незаконные обязанности; подача жалобы в суд допускалась только после обжалования соответствующих действий вышестоящему органу или должностному лицу<sup>3</sup>.

В отношении данного закона Ю.А. Тихомиров отмечал: «В августе 1990 г. Верховный Суд СССР обсудил вопрос о рассмотрении судами жалоб в соответствии с указанным законом и разъяснил спорные, неясные аспекты применения закона. И все же реализуются подобного рода правозащитные процедуры плохо, граждане и трудовые коллективы, предприятия, иные субъекты редко прибегают к ним. Нередки и случаи игнорирования судебных решений. В результате не обеспечивается действенность рассмотрения жалоб, споров и предотвращение, устранение нарушений законов о труде и др.»<sup>4</sup>.

Декларация прав и свобод человека и гражданина, утвержденная Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22.11.1991 №1920-1, наряду с общим правом на личные и коллективные обращения в государственные органы и должностным лицам (ст.21), специально предусмотрела право на судебное обжалование решений и деяний должностных лиц, государственных

---

<sup>1</sup> См.: Правоприменение в советском государстве. М., 1985. С.178.

<sup>2</sup> Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1989. № 22. Ст. 416.

<sup>3</sup> См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. СПб., 2008. С.413.

<sup>4</sup> Тихомиров Ю.А. Действие закона. М., 1992. С.122.

органов и общественных организаций, повлекших за собой нарушение закона или превышение полномочий, а также ущемляющих права граждан (ст.32)<sup>1</sup>.

После распада СССР, уже в Российской Федерации, именно институт судебной жалобы стал развиваться наиболее интенсивно. 27 апреля 1993 г. был принят Закон Российской Федерации № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>2</sup>, где было закреплено право каждого гражданина обратиться в суд с жалобой на единоличные или коллегиальные решения предельно широкого круга субъектов – государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих (ст.1). Обжалованию подлежали любые действия, которыми нарушаются права и свободы гражданина, создаются препятствия к осуществлению своих прав и свобод, на гражданина незаконно возлагается какая-либо обязанность или он незаконно привлекается к ответственности (ст.2).

Принятая в 1993 г. Конституция Российской Федерации закрепила по отдельности право граждан на жалобу в виде «права на обращение» (ст.33) и на судебную жалобу (ч.2-3 ст.46).

Таким образом, в развитии института жалобы можно выделить следующие тенденции:

1. Универсализация: от различных попыток ограничения практики жалоб – к предельному расширению возможностей подачи жалоб для всего населения.

2. Унификация: постепенное закрепление общих требований к оформлению жалобы и превращение ее в относительно стандартизованный документ.

---

<sup>1</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

<sup>2</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. №19. Ст. 685.

3. Формализация: введение процессуального порядка подачи жалоб и их обязательного рассмотрения, включая сроки принятия решений.

Несмотря на различия исторических периодов, можно выделить и наиболее типичные, «сквозные» проблемы рассмотрения жалоб, характерные практически для любого периода.

Основной проблемой институционального характера можно считать «дилемму специализации», которая выражается в необходимости выбора между двумя моделями организации рассмотрения жалоб: 1) создание особых государственных органов, уполномоченных рассматривать жалобы граждан; 2) распределение этой обязанности между различными органами в соответствии с их профилем.

Недостатком первой модели, представленной такими институтами, как Челобитенный приказ, контора генерал-рекетмейстера, Центральное бюро жалоб и т.п., является трудность отграничения его компетенции от сфер ведения других органов власти, результатом чего является дублирование деятельности, споры о подведомственности, вмешательство одного органа в оперативную деятельность другого. Недостатком второй модели является то, что органы и учреждения, обладающие той или иной предметной компетенцией, для которых рассмотрение жалоб не является основным видом деятельности, начинают относиться к этой функции как к побочной, отвлекающей от решения приоритетных задач, результатом чего становится уклонение от работы с жалобами, поверхностный и имитационный характер их рассмотрения, нарушение процессуальных сроков, отсутствие решений по жалобам или их слабая мотивированность.

Значительное число проблем связано с процедурами рассмотрения жалоб. С одной стороны, существует стремление к упрощению порядка разбирательства, поскольку процессуальная сложность фактически ограничила бы доступ граждан к жалобе как средству защиты своих прав. С другой стороны, отсутствие детальной процессуальной регламентации производства по

жалобам означает снижение процессуальных гарантий прав его участников, полноты и всесторонности разбирательства, обоснованности принимаемых решений.

## Глава 2. Общая характеристика жалобы как правового средства

### §1. Юридическая природа и функции жалобы

Жалоба как социальное явление может рассматриваться в различных аспектах. С социологической точки зрения практика подачи и рассмотрения жалоб, их тематика, типичные способы реагирования на них представляют собой материал для выводов о состоянии общественной жизни. Жалоба может рассматриваться и в контексте права и законных интересов человека на справедливость, на сопротивление, на протест, на возмущение и т.п.<sup>1</sup>

С психологической точки зрения могут вызывать интерес эмоциональное состояние и особенности поведения лица, подающего жалобу. Наконец, с юридической точки зрения объектом изучения может быть нормативно-правовое закрепление института жалобы, а также юридико-технические особенности этого документа. Сюда же относится и организационно-правовой механизм его действия.

Этимологически слово «жалоба» происходит от глагола «жалеть» в значении «огорчаться, сокрушаться о чем-либо»<sup>2</sup>. Жалоба – это, прежде всего, есть акт социальной коммуникации. Не могут считаться жалобой даже самые сильные переживания и страдания человека, если они не получили никакого открытого проявления. Кроме того, жалоба всегда имеет словесную форму (невербальные средства коммуникации недостаточны для того, чтобы выразить жалобу). Наконец, жалоба носит адресный характер – не является жалобой такая речь, которая ни к кому не обращена.

---

<sup>1</sup> См.: Скиперских А.В. «Бунтующий человек» в правовом дискурсе: новая попытка оправдания // Право и политика. 2015. № 3. С.385-391.

<sup>2</sup> См.: Черных П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка. М., 1999. Т.1. С.291.

Жалоба призвана изначально снять эмоциональное напряжение, вызванное трудной жизненной ситуацией. В обыденной жизни жалоба – это негативно окрашенный рассказ о событиях или состояниях, которые причиняют страдание говорящему лицу. Однако виновник этих переживаний и адресат жалобы не могут совпадать в одном лице. В противном случае имеет место какой-либо иной феномен – обвинение, критика и т.п.

Таким образом, в самом общем виде жалоба представляет собой вербальное, имеющее адресата выражение недовольства по поводу каких-либо объективных обстоятельств или действий третьего лица. Однако в юридических текстах понятие «жалоба» имеет несколько иное значение. Оно отличается от общеупотребительного в силу наличия ряда дополнительных смысловых характеристик. Жалоба, что важно, находится в сфере юридически значимого поведения<sup>1</sup>. Она предполагает свободу воли ее субъекта<sup>2</sup>.

В современной российской правовой системе нормативным основанием подачи и рассмотрения жалоб выступает прежде всего Конституция Российской Федерации (ст.33, 46), гарантирующая право на обращение и право на судебное обжалование. Здесь же можно назвать ратифицированные международно-правовые документы, в первую очередь Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод; акты действующего законодательства – Федеральный закон от 2.05.2006 г. №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>, Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>4</sup>, процессуальное законодательство (Уголовно-процессуальный кодекс РФ<sup>5</sup>, Гражданский процессуальный кодекс РФ<sup>6</sup> и Арбитражно-

---

<sup>1</sup> См.: Решетов Ю.С. Юридически значимое поведение // Вестник Волжского университета им В.Н. Татищева. – 2015. - №4 (83).С.5-10.

<sup>2</sup> См.: Погодин А. В. Право, правореализация и свобода воли субъекта // Казанская наука. - 2013. - № 11. - С. 259-261.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2006. №19. Ст. 2060.

<sup>4</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

<sup>5</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2001. №52 (ч. I). Ст. 4921.

<sup>6</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. №46. Ст. 4532.

процессуальный кодекс РФ<sup>1</sup>, Кодекс административного судопроизводства РФ<sup>2</sup>).

Существуют и подзаконные нормативно-правовые акты, регулирующие рассмотрение жалоб в органах исполнительной власти, прокуратуры и т.п. Важнейшим из этих актов следует признать Правила подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. №840<sup>3</sup> с последующими изменениями и дополнениями<sup>4</sup>.

Анализ положений действующего законодательства позволяет выделить следующие особенности жалобы в ее правовом смысле.

Во-первых, жалоба имеет юридически определенное содержание. В отличие от жалобы в ее обычном понимании, жалоба в сфере правовых отношений не может ограничиваться отрицательной оценкой каких-либо событий и фактов. В этой связи не совсем корректно такое определение: «Жалоба – это обращение гражданина, группы или коллектива граждан в орган

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. №30. Ст. 3012.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2015. №10. Ст. 1391.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. №840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» (с изменениями и дополнениями) //Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №35. Ст. 4829.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. №1232 «О внесении изменений в Правила подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц»// Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. №47. Ст. 6596.

управления о действительно или мнимо нарушенных субъективных правах и интересах»<sup>1</sup>. Этого недостаточно, поскольку в жалобе обязательно должно содержаться конкретное требование к лицу, которому она адресована. Не случайно официальное определение жалобы, сформулированное в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», звучит так: «жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц» (п.4 ст.4). Таким образом, жалоба должна включать в себя как информационный (сообщение о нарушении прав и свобод), так и волевой элемент (просьбу).

Во-вторых, жалоба имеет особый предмет. Прежде всего, поводом для жалобы могут служить исключительно действия, но не события (например, жалоба не может подаваться на последствия стихийного бедствия или другой чрезвычайной ситуации. Точнее говоря, она в последнем случае не будет считаться жалобой в строгом юридическом смысле.

В-третьих, жалоба направляется определенному адресату. Приведенное выше законодательное определение жалобы, как представляется, отражает не все ее существенные характеристики. Просьбой о защите нарушенного права является не только жалоба, но и, например, исковое заявление в суд. Надо полагать, что специфическим признаком жалобы является соотношение тех субъектов, чьи действия становятся предметом обжалования, и тех, к кому обращается жалоба. Так, в судебном порядке жалобы приносятся на решения, приговоры, постановления, определения судов, на действия и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, прокурора. В рамках конституционного правосудия рассматриваются жалобы граждан на нарушение прав и свобод, вызванное применением закона в конкретном деле. Органы прокуратуры принимают жалобы граждан на

---

<sup>1</sup> Панов Р.В., Сорокин В.Д., Хохлов В.Ф. Вопросы совершенствования работы с обращениями граждан // Правоведение. 1984. №5. С.43.

нарушение их прав и свобод федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и др.

Общим свойством адресатов жалобы является то, что они должны обладать властными полномочиями по отношению к тем лицам, чьи действия обжалуются.

Место жалобы в механизме правового регулирования может рассматриваться с двух точек зрения – с формально-юридической или с инструментальной.

Что касается формально-юридического значения, то жалоба (точнее, подача жалобы) выступает в правовых отношениях в качестве юридического факта. В классификации юридических фактов жалоба относится к такому виду, как действия, и к такому подвиду, как юридические акты, которые характеризуются тем, что их совершение непосредственно направлено на то, чтобы вызвать юридически значимые последствия. Т.В. Кашанина относит жалобу к числу «правореализационных документов», наряду с доверенностями, заявлениями, расписками и т.п. Она пишет: «Речь идет об индивидуальных актах, в которых фиксируются волеизъявления или собственные решения субъектов права»<sup>1</sup>.

По характеру правовых последствий жалоба относится к правообразующим юридическим фактам. Универсальным результатом жалобы является появление у органа или должностного лица, получившего жалобу, обязанности по ее рассмотрению (ч.1 ст.9 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). В случае же, если жалоба не относится к ведению данного органа – по перенаправлению жалобы надлежащему адресату (ч.3 ст.8).

Как верно отмечает И.В. Ростовщиков, «обращение человека изначально не предопределяет характера выносимого решения. Однако субъект

---

<sup>1</sup> Кашанина Т.В. Юридическая техника. М., 2011. С.80.

правоприменения процессуально связан волеизъявлением личности, что обязывает его реализовать имеющуюся компетенцию по предмету обращения и решить данный вопрос обоснованно, законно и справедливо или же мотивировать свой отрицательный для истца вывод ясным законным основанием. А это, в свою очередь, позволяет гражданину в установленном порядке обжаловать неудовлетворившее его решение»<sup>1</sup>. Иными словами, жалоба непосредственно порождает правоотношения процессуального характера; что касается изменения или прекращения правовых отношений, это возможно лишь в результате рассмотрения жалобы, причем юридическим фактом в этом случае будет выступать не сама жалоба, а решение компетентного органа.

В инструментальном аспекте жалоба представляет собой специфическое правовое средство. Согласно определению, предложенному С.С. Алексеевым, правовые средства – это «объективированные субстанционные правовые явления, обладающие фиксированными свойствами, которые позволяют реализовать потенциал права, его силу»<sup>2</sup>. По мнению А.В. Малько и К.В. Шундикова, правовые средства – это «совокупность правовых установлений (инструментов) и форм правореализационной практики, с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права и обеспечивается достижение социально полезных целей»<sup>3</sup>.

И.Л. Честнов, говоря о современном уровне развития теории права, подчеркивает, что для постклассического правопонимания характерен образ права с постоянно изменяющимся содержанием, в котором акцент делается не на статику, а на динамику права (механизм воспроизводства, конструирования

---

<sup>1</sup> Ростовщиков И.В. О структуре юридических гарантий защиты прав человека//Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5 «Юриспруденция». 2008. Вып.10. С.42.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация //Советское государство и право. 1987. № 6. С.14.

<sup>3</sup> Малько А. В., Шундилов К. В. Цели и средства в праве и правовой политике. Саратов, 2003. С. 67.

права) как созданной и реализуемой человеческой активностью правовой реальности<sup>1</sup>. Как представляется, именно в силу этого обладает особой актуальностью анализ тех средств, которыми может воспользоваться человек для того, чтобы преобразовать реальность права, будь то субъективного или объективного, в нужном ему направлении.

Чаще всего в качестве правовых средств рассматриваются инструменты властного упорядочения общественных отношений на индивидуальном или нормативном уровне (дозволения, обязывания, запреты, поощрения, наказания, правовые режимы, льготы и т.п.). Жалоба является примером правового средства, которое не носит властного характера и применяется не в процессе нормативного или индивидуального правового регулирования, а используется в процессе реализации субъективных прав гражданами и юридическими лицами.

По информационно-психологической направленности правовые средства подразделяются на стимулирующие (побуждающие к определенному поведению) и ограничивающие (сдерживающие нежелательную социальную активность)<sup>2</sup>.

Роль жалобы в системе стимулирующих и ограничивающих средств может оцениваться как двойственная. Если говорить о целевом назначении жалобы, то оно включает в себя как стимулирование (требование восстановить нарушенное право или возместить причиненный вред), так и сдерживание (требование пресечения противоправной деятельности). Что касается непосредственного действия жалобы, то оно носит исключительно стимулирующий характер, будучи основанием для начала соответствующего разбирательства.

Таким образом, жалоба в ее юридическом понимании может быть определена следующим образом: *это комплексное правовое средство, выражающееся в адресованном компетентному субъекту обращении с информацией о действиях третьего лица, нарушающих права и интересы*

---

<sup>1</sup> См.: Честнов И.Л. Постклассическая теория права. СПб., 2012. С.369.

<sup>2</sup> См.: Малько А. В., Шундилов К. В. Указ. соч. С.92-93.

*заявителя, с требованием устранить эти нарушения и (или) их негативные последствия.*

Для дальнейшего уточнения понятия жалобы целесообразно рассмотреть ее соотношение с иными, близкими по смыслу правовыми средствами, используемыми в сходных контекстах.

Наиболее тесно понятие жалобы примыкает к такому нормативно закрепленному, в том числе на уровне Конституции Российской Федерации, понятию, как «обращение». Исходя из п.1 ст.4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», очевидно, что обращение является родовым понятием, охватывающим все формы инициативного контакта граждан с носителями власти.

Обращение – это речевой акт, направленный на то, чтобы начать коммуникацию с субъектом власти, независимо от его статуса, от формы коммуникации (устной или письменной), а также от содержания инициативы обращающегося лица.

Жалоба сконструирована в исследуемом законе как видовое понятие по отношению к обращению, отличающееся от других видовых понятий – «заявления», предполагающего либо просьбу, либо информирование о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, в отдельности друг от друга; и «предложения» как общей рекомендации, не сопряженной с жалобой.

Наибольшую сложность представляет соотнесение жалобы с таким классическим понятием, широко используемым в сфере процессуального права, как «иск».

В первую очередь обращает на себя внимание наличие существенного сходства жалобы и иска по целому ряду критериев. Так, ведущий советский исследователь в данной сфере М.А. Гурвич определял «право на предъявление иска» (понимая его как процессуальный аспект права на иск) следующим образом: «право возбудить и поддерживать судебное рассмотрение данного

конкретного гражданско-правового спора с целью его разрешения, право на правосудие по конкретному гражданскому делу»<sup>1</sup>.

Е.А. Крашенинников отождествляет право на иск с понятием «притязание» и определяет его как «охранительное право требования, обязывающее определенное лицо к совершению известного действия и обладающее способностью подлежать принудительной реализации юрисдикционным органом»<sup>2</sup>.

Независимо от нюансов понимания иска и права на иск, сходства с жалобой налицо: во-первых, наличие требования; во-вторых, его обращенность к компетентному органу власти.

Вместе с тем, разумеется, понятия иска и жалобы неравнозначны. Как видно из приведенных и иных определений, иск как правовое средство безусловно и безальтернативно связывается со сферой судопроизводства. В то же время жалоба практически универсальна по широте своего применения в юридической практике.

Наконец, имеет смысл сопоставить жалобу с таким правовым средством, как самозащита. Будучи в равной мере средствами защиты прав и законных интересов, они различаются тем, что самозащита, как известно, предполагает самостоятельные активные действия гражданина или иного лица по отстаиванию своих прав без какого-либо посредника, в то время как жалоба, напротив, характеризуется именно тем, что носитель прав для устранения их прибегает к помощи авторитетного субъекта.

Жалоба как правовое средство выполняет в рамках правовой системы следующие основные функции.

1. Правозащитная функция. Жалоба является одним из основных способов, предусмотренных законодательством для защиты прав, свобод и законных интересов граждан и иных лиц. Посредством жалобы лицо, считающее свои

---

<sup>1</sup> Гурвич М.А. Право на иск. М.-Л., 1949. С.46.

<sup>2</sup> Крашенинников Е.А. К теории права на иск. Ярославль, 1995. С.9.

интересы ущемленными, заявляет об этом компетентному субъекту, наделенному властными полномочиями, тем самым иницируя процедуру защиты субъективных прав и сообщая необходимую информацию для начала производства по делу.

Следует отметить незаменимость жалобы в сфере защиты субъективных прав и свобод: на фоне многообразия юридических возможностей, имеющихся у государственных органов для восстановления и защиты прав человека, круг аналогичных правовых средств, которыми располагают сами граждане, является крайне ограниченным. По существу, реальными альтернативами жалобе являются лишь судебный иск и самозащита прав и свобод.

При этом избрание пострадавшим лицом таких правовых средств, как жалоба или исковое заявление, представляет собой обращение к юридической процедуре для защиты своих прав и интересов, в то время как самозащита, будучи непроцессуальной формой защиты прав и интересов, в случае недостаточной юридической грамотности лица, которое ее использует, чревата такими побочными последствиями, как злоупотребление правом и самоуправство.

От того, в какой степени правовое регулирование института жалоб ориентировано на реальную защиту прав и интересов граждан, напрямую зависит уровень законности и правопорядка, ибо в случае неэффективности юридических механизмов лица, чьи права и интересы нарушены, начинают обращаться к неправовым, в том числе криминальным формам поведения.

Как верно отмечал В.Н. Кудрявцев, справедливое разрешение жалоб является одним из факторов, влияющих на правосознание граждан: «именно на этих или подобных им фактах, касающихся данного лица, его родных и близких, гражданин и получает представление о режиме законности,

приобретает уверенность в его стабильности и устойчивости либо, напротив, разочаровывается в практике его соблюдения»<sup>1</sup>.

Из всех процессуальных способов, при помощи которых может происходить защита своих прав и интересов, жалоба имеет наиболее широкую сферу действия. Она выступает основанием для административного порядка защиты, а также компенсаторным средством в рамках судебной защиты, применяемым в целях пересмотра судебных решений и приговоров, вынесенных по первой инстанции. Таким образом жалоба выступает своеобразной гарантией защиты прав и свобод человека и гражданина. Это тем более важно в условиях, когда защита прав и свобод становится целью правовой политики государства<sup>2</sup>.

2. Сигнальная функция. Посредством жалоб происходит информирование органов государственной власти и местного самоуправления о проблемах, возникающих в той или иной сфере общественных отношений: «Жалоба, как и любое другое средство судебной защиты, несет в себе информационный заряд, то есть доносит до суда информацию о конфликте между конкретным гражданином и государством в лице его органов, должностных лиц, государственных служащих или организаций, находящихся на его территории. Особенность этого конфликта состоит в том, что он существует в публичной сфере и затрагивает интересы государства»<sup>3</sup>. Благодаря наличию обратной связи органов власти и населения обеспечивается возможность реагирования на экономические, социальные, политические потребности отдельных граждан, коллективов и общественных объединений<sup>4</sup>. Таким образом, жалоба представляет собой форму «обратной связи» между населением и органами власти, «способ определения основных параметров и направлений развития

---

<sup>1</sup> Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., 1978. С.122.

<sup>2</sup> См.: Правовая политика и права человека в современной России: Материалы Междунар. «круглого стола». г. Волгоград, 3 июня 2015 г. – Волгоград, 2015.

<sup>3</sup> Колесов П.П. Процессуальные средства защиты права. Великий Новгород, 2004. С.41.

<sup>4</sup> См.: Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997. С. 87.

общества в целом и системы управления в частности, а также установления соответствия управляющего воздействия объективным закономерностям социальных преобразований»<sup>1</sup>.

В статистических масштабах рассмотренные и удовлетворенные жалобы, помимо прочего, дают представление о наиболее распространенных конфликтных ситуациях, что может использоваться для совершенствования государственного управления в соответствующих областях. Обобщение этого материала осуществляется, в частности, путем составления обзоров судебной и прокурорской практики.

3. Регулятивная функция. Современная российская правовая система предусматривает такие процессуальные механизмы, при помощи которых подача жалобы может привести не только к восстановлению нарушенных прав отдельного лица, но и к изменениям в нормативно-правовом регулировании. Таким эффектом обладают, в частности, жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации и в Европейский суд по правам человека.

Следует уточнить, что регулятивная функция жалобы не должна пониматься таким образом, будто бы самой жалобой достаточно для того, чтобы произвести данный регулятивный эффект. Речь идет об ином: жалоба выполняет данную функцию не сама по себе, в отрыве от иных правовых средств, а лишь как одно из звеньев сложного правового механизма, однако звено не только не случайное или второстепенное, а исходное, первичное и потому решающее, поскольку именно жалоба выступает «спусковым крючком» всего этого механизма.

Для примера возьмем жалобу в Конституционный Суд РФ на нарушение прав и свобод человека и гражданина, вызванное применением закона в конкретном деле; она ведет к началу судебного разбирательства, итогом которого может стать признание данного законодательного акта не

---

<sup>1</sup> См.: Бударина В. А. Административная жалоба: Муниципальное и процессуальное правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2007. С.9.

соответствующим Конституции Российской Федерации. Это равносильно его отмене, поскольку в дальнейшем он не подлежит применению. Таким образом, постановления Конституционного Суда РФ по жалобам граждан имеют значение источника права (в смысле так называемого «негативного правотворчества»). Как отмечает М.Н. Марченко относительно подобного решения, «будучи принятым по конкретному случаю (по жалобе N), оно: а) имеет общий характер, распространяется на всех граждан России, которые могут оказаться в аналогичной ситуации, в которой оказался N. Иными словами, данное постановление рассчитано на неопределенный круг лиц; б) рассчитано на многократность применения (по крайней мере, фактически до приведения в соответствие с Конституцией России оспаривавшихся положений Закона); и в) имеет императивный, обязывающий характер»<sup>1</sup>.

Кроме того, постановление о признании закона или иного нормативно-правового акта не соответствующим российской Конституции влечет обязательное внесение соответствующих изменений в законодательство (ст.80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»)<sup>2</sup>.

В этой связи представляют интерес выводы судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря, который исследовал эволюцию института конституционной жалобы. Он обратил внимание, в частности, на то, что в «московский» период деятельности данного органа, т.е. до переезда в Санкт-Петербург в мае 2008 г., он получал в год в среднем около 12 тыс. жалоб граждан, то в «петербургский» период их число выросло примерно в полтора раза – до 18 тыс. в год. Это происходит параллельно с другим процессом – уменьшением числа запросов в порядке абстрактного нормоконтроля. Так, в 2012 г. было рассмотрено всего 6 таких дел.

---

<sup>1</sup> Марченко М.Н. Источники права. М., 2008. С.400.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

Усматривая связь между этими явлениями, Н.С. Бондарь полагает: «В этих новых для конституционного правосудия условиях происходят также качественные изменения института конституционной жалобы: сохраняя характеристики индивидуального нормоконтроля, он объективно приобретает дополнительное публично-правовое звучание. Благодаря этому данный институт как бы вырабатывает в своем нормативном содержании, своего рода, компенсаторные механизмы, с помощью которых восполняется (в определенной мере) недостаток обращений в порядке абстрактного нормоконтроля, т.е. фактически расширяются функции индивидуальной жалобы»<sup>1</sup>.

Жалоба, поданная в Европейский суд по правам человека, в случае своего удовлетворения также влечет последствия нормативного характера: «Европейский суд побуждает государства вносить изменения в национальное законодательство и практику его применения. Поэтому подача обоснованных жалоб и их рассмотрение в этом судебном органе способствуют восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства и его имплементации»<sup>2</sup>.

При этом одним из последствий рассмотрения дела может стать т.н. «эволютивное толкование», фактически означающее изменение смысла Конвенции: «ЕСПЧ неизбежно вынужден оперировать понятиями, которые прямо не закреплены в Конвенции, а само эволютивное толкование имеет целью в том числе включить в сферу действия Конвенции новые сферы общественных отношений»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. М., 2013. С.100-101.

<sup>2</sup> Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 2011. С.226.

<sup>3</sup> Липкина Н.Н. Толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека и верховенство права//Журнал российского права. 2015. №4. С.138.

При ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод Российская Федерация, в соответствии со ст.46 Конвенции, признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека обязательной «по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов, когда предполагаемое нарушение имело место после их вступления в действие в отношении Российской Федерации» (ст.1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. №54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»)<sup>1</sup>. Решения Европейского суда по правам человека фактически приобретают значение судебных прецедентов: «если говорить применительно к любому государству – члену Совета Европы, которое входит в Европейский суд по правам человека, то нельзя принять иное решение, чем решение, которое уже принято Европейским судом в отношении другого человека по такому же или аналогичному случаю»<sup>2</sup>.

На практике выстраивается определенная цепочка влияния жалоб на правотворческую деятельность:

1) подача жалобы в Конституционный Суд РФ или Европейский суд по правам человека о нарушении прав и свобод;

2) вынесение судебного решения, имеющего правоотменяющий (Конституционный Суд РФ) или прецедентообразующий характер (Европейский суд по правам человека);

3) внесение в российское законодательство изменений, обусловленных содержанием судебного решения.

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. №14. Ст. 1514.

<sup>2</sup> Лаптев П.А. Проблемы рассмотрения дел против России в Европейском Суде по правам человека и некоторые вопросы юридической техники // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. Т.1/Под ред. В.М. Баранова. Нижний Новгород, 2001. С.170.

Вывод очевиден: по существу, жалоба остается одним из немногих реально действующих средств, позволяющих российским гражданам выступать субъектами правовой политики.

В юридической науке обычно выделяется широкий круг форм, при помощи которых граждане могут повлиять на состояние правовой системы, в т.ч. на законотворчество. Еще в советское время ученые-юристы утверждали, что «участие масс в создании законов начинается уже в предпроектной стадии правотворчества, с выявления потребностей в правовом регулировании, когда изучаются пожелания трудящихся, выраженные в письмах или выступлениях в печати, в других формах общественного мнения»<sup>1</sup>.

Сегодня авторы концепции российской правовой политики полагают, что формами участия граждан в правовой политике государства являются: непосредственное правотворчество, самостоятельная реализация своих законных интересов, субъективных прав и юридических обязанностей, выражение общественного мнения, контроль за практическим проведением правовой политики государственными органами власти, обжалование незаконных или нецелесообразных действий и актов указанных субъектов<sup>2</sup>.

Между тем следует признать, что далеко не все из перечисленных возможностей могут принести какой-либо практический результат. Так, случаи проведения референдума или иных форм прямого народного правотворчества крайне ограничены, равно как и контроля граждан за деятельностью государственных органов и должностных лиц. Участие в выборах в качестве избирателей позволяет им лишь повлиять на персональный состав коллегиальных органов власти, но не на проводимую ими в дальнейшем правотворческую политику. Что касается выражения своего мнения в рамках свободы слова и массовой информации, то такого рода выступления не имеют

---

<sup>1</sup> См.: Научные основы советского правотворчества /Отв. ред. Р.О. Халфина. М., 1981. С.110.

<sup>2</sup> См., например: Матузов Н.И., Малько А.В., Шундикова К.В. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения // Правовая политика и правовая жизнь. 2004. №1. С.18.

никакой обязательной силы для лиц, принимающих юридически значимые решения, и учитываются ими лишь по своему усмотрению.

На практике наиболее функциональными способами волеизъявления граждан, оказывающими влияние на правовую политику органов государственной власти и местного самоуправления, являются публичные акции (шествия, митинги, манифестации) в рамках соответствующих конституционных свобод. Но в еще большей степени сюда относятся различные виды жалоб и обращений.

Как верно отмечает Н.С. Бондарь, именно жалоба позволяет гражданину принять непосредственное участие в процессе реального обеспечения верховенства Конституции: «субъектом и инициатором процесса конституционализации правовых норм, правоприменительной практики и правопорядка в целом на основе институтов конституционно-судебного контроля являются не только публично-властные субъекты, но и каждый гражданин, человек как носитель принадлежащих ему от рождения естественных прав и свобод человека и гражданина, а также податель *конституционной жалобы* как «вторичного основного права»<sup>1</sup>.

По словам судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева, «это важный инструмент в руках гражданского общества, каждый член которого может направить жалобу в Конституционный Суд и тем самым «нажать на кнопку». Таким образом он инициирует начало действия механизма конституционной юстиции, которая становится посредником между гражданским обществом и государственной бюрократией»<sup>2</sup>.

Следует особо отметить тот факт, что среди разнообразных форм, которые предусмотрены для реализации гражданами своего права на обращение, именно жалоба является тем правовым средством, использование которого способно вызвать наиболее масштабные правовые и социально-политические

---

<sup>1</sup> Бондарь Н.С. Указ. соч. С.36.

<sup>2</sup> Гаджиев Г.А. Онтология права: (критическое исследование юридического концепта действительности). М., 2013. С.213.

последствия. Так, другая правовая форма, опосредующая сходный тип обращения к государству за защитой своих прав и законных интересов, а именно подача иска в суд, при всей своей универсальности и распространенности, как правило, способна приводить к принятию таких решений, которые являются значимыми лишь для отдельно взятого лица или сравнительно небольшой группы людей. Решение суда носит сугубо индивидуальный характер, в современных российских условиях оно официально не признается судебным прецедентом, и, следовательно, сфера его действия является сравнительно узкой.

Напротив, апелляционная или кассационная жалоба, поданная на решение суда первой инстанции, может положить начало тому, что конкретное судебное дело станет основанием для изменения сложившейся судебной практики. Решения, вынесенные по второй инстанции, учитываются при подготовке обзоров и обобщений судебной практики. После этого они становятся ориентиром для судов при рассмотрении ими аналогичных дел. Если же дело по жалобе рассматривается высшим судебным органом (Верховным Судом или Высшим Арбитражным Судом РФ), то подобное решение, даже индивидуальное по своему содержанию, носит особо авторитетный характер. Если выработанная судом правовая позиция отражена в разъяснениях этих судебных органов, принимаемых в форме постановлений пленумов, то она приобретает юридически обязательный характер, в соответствии со ст.6 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации».

Таким образом, не только жалоба в Конституционный Суд РФ или Европейский суд по правам человека, но и обычная кассационная жалоба способна оказать на юридическую практику такое воздействие, которое далеко выходит за рамки конкретного дела.

В этом смысле жалоба оказывается центральным элементом механизма, который, вслед за мнением И.Л. Честнова, можно называть «правовой

инновацией»<sup>1</sup>. При этом предмет жалобы (те действия, которые заявитель считает нарушающими его права, свободы и интересы) выступает в качестве «ретроспективной» модели, т.е. описания того состояния правовой системы, которое подлежит изменению или устранению, а требование (притязание) – в качестве «проспективной» модели, т.е. прообраза желаемого будущего состояния.

Хотя с формально-юридической точки зрения, безусловно, регулятивный эффект имеет судебное решение, вынесенное по жалобе, но с точки зрения социального механизма правового воздействия жалобу нельзя исключить из той цепочки действий, которая в подобных случаях и вызывает соответствующие правовые последствия.

Осознание высокой значимости жалоб в механизме правового регулирования и государственного управления привело к постепенному складыванию в правовых системах различных стран такого явления, как «право жалобы», или «право петиций».

Появление другого названия – «право петиций» – не случайно, поскольку оно отражает именно тот аспект данного института, который связан не с отстаиванием частного интереса, а с выражением общественно-политической позиции.

Известны попытки разграничения таких понятий, как «петиция» и «жалоба». Например, как указывает Л. Дюги, в период Великой Французской революции право петиций получило закрепление в самом общем виде: «свобода обращаться к установленным властям с петициями, имеющими индивидуальные подписи» (Конституция 1791 г.); «Право представлять петиции носителям общественной власти ни в коем случае не может быть запрещено, приостановлено или ограничено» (Декларация 1793 г.). Однако возникли некоторые затруднения при определении природы этого права: если речь идет о подаче жалобы индивидуального характера, то имеет место

---

<sup>1</sup> См.: Честнов И.Л. Указ. соч. С.125.

естественное гражданское право, которое принадлежит всем без исключения, в том числе лицам, лишенным политических прав, – женщинам, детям, иностранцам и т.п.; но если происходит обращение с просьбой общего характера, адресованной правительству и парламенту и преследующей коллективный интерес, то в этом случае не исключается, что право на жалобу носит политический характер и, следовательно, должно принадлежать только гражданам, которые пользуются политическими правами. В этой связи Ле Шателье в 1791 г. предложил Национальному собранию различать жалобу и петицию следующим образом: жалоба – это естественное и неприкосновенное право каждого индивида выдвигать требования, касающиеся его лично, а петиция – это требование к законодателю принять решение общего характера, что должно дозволяться лишь политически полноправным гражданам. Однако эта идея была отвергнута большинством, и право петиций получило закрепление в самом общем виде, как принадлежащее всем гражданам<sup>1</sup>.

В Конституции Российской Федерации «право петиций» и «право жалобы» также не разграничиваются, а соединяются в общей конструкции «права на обращение» (ст.33). Сама Конституция не подразделяет права человека на какие-либо категории. Однако в доктринальном изложении право на обращение чаще всего включается в группу «политических прав и свобод»<sup>2</sup>.

Как верно отмечают по этому поводу Л.А. Нудненко и Н.Ю. Хаманева, «обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления представляют собой одну из составных частей народовластия, осуществляемую в виде обязательной для рассмотрения в установленном порядке гражданской инициативы, направленной на решение общественно значимого вопроса, содержащегося в заявлениях, обращениях и жалобах

---

<sup>1</sup> См. подробнее: Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С.824-826.

<sup>2</sup> См.: Колесова Н.С., Лукашева Е.А. Структура прав человека и гражданина//Права человека/Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2001. С.158-159; Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской федерации. М., 2006. С.96, 137-138.

граждан. В этом смысле обращения граждан являются одним из институтов непосредственной демократии»<sup>1</sup>.

Право жалобы может рассматриваться в субъективном и объективном смысле.

Субъективное право жалобы – это юридически гарантированная возможность лица обратиться с жалобой в компетентный орган, который обязан рассмотреть ее по существу. «Жалоба как иск является реакцией на правонарушение, и право на нее, как и право на иск, входит в содержание нарушенного или оспоренного материального субъективного права гражданина. Это — защищенная законом возможность принудительным путем через соответствующий государственный орган осуществить свое субъективное право в случае его нарушения. Поэтому как в праве на иск, так и в праве на жалобу надо различать два явления: материально-правовое и процессуальное. Не следует смешивать право на жалобу с правом на ее предъявление (подачу)»<sup>2</sup>.

Объективное право жалобы – это правовой институт, т.е. совокупность юридических норм, регулирующих порядок подачи и рассмотрения жалоб.

Предметом права жалобы как правового института являются общественные отношения, связанные с подачей и рассмотрением жалоб. Метод права жалобы носит смешанный характер: он преимущественно диспозитивен в части регулирования поведения заявителей и императивен в отношении лиц, уполномоченных рассматривать жалобы и принимать по ним решения.

По своему содержанию и составу этот институт в российском праве носит не внутриотраслевой, а ярко выраженный межотраслевой характер: он объединяет нормы конституционного, административного, уголовно-процессуального, гражданского процессуального, налогового и других отраслей права.

---

<sup>1</sup> Нудненко Л.А., Хаманева Н.Ю. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки // Государство и право. 2007. № 3. С.5.

<sup>2</sup> Братусь С.Н. Об усилении и расширении судебной защиты прав граждан // Правоведение. 1975. № 5. С.49.

Если рассматривать место права жалобы в системе координат «частное/публичное право», то, поскольку жалоба всегда предполагает наличие вертикальных властеотношений, право жалобы является в чистом виде институтом публичного права. Жалоба частноправового характера российским законодательством не предусматривается.

Особенностью данного института и одновременно его слабым местом является недостаточное развитие «общей части», поскольку законодательные положения о жалобах, содержащиеся в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и могущие претендовать на роль общих основ права жалобы, не распространяются на судебные жалобы; как будет показано далее, выявить общие принципы права жалобы возможно лишь путем сравнительного анализа различных актов национального законодательства и международного права.

## **2.2. Виды жалоб по российскому праву**

Результативность любого юридически значимого действия зависит от того, насколько точно выбраны правовые средства. Учитывая, что существуют различные варианты такого правового средства, как жалоба, в каждом случае необходимо определить тот вид жалобы, который наиболее точно соответствует сложившимся обстоятельствам и даст ожидаемый эффект.

Так, Н.М. Коркунов выделял два вида жалоб – жалобы «по начальству» и «административно-судные», – руководствуясь таким критерием, как характер их оснований: «Если действие было осуществлением дискреционной власти и, следовательно, речь может идти только о нарушении интересов, а не прав, на него может быть принесена только простая жалоба по начальству (*jurisdiction gracieuse, recours par voie gracieuse*).

Если, напротив, действие было проявлением ограниченной власти и, следовательно, может иметься нарушение прав, против него может быть предъявлен иск в административно-судном порядке (*voie contentieuse*)»<sup>1</sup>.

По форме выражения жалобы можно подразделить на такие два вида, как *устные и письменные*.

Следует отметить, что вопрос о форме жалобы не получил в действующем российском законодательстве подробного урегулирования. Так, Федеральный закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», определяя порядок подачи жалобы в суд или вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган (ст.4), не уточняет, должна ли такая жалоба подаваться в письменном виде или же допускается устная форма.

Аналогичный пробел имеется и в процессуальном законодательстве. Так, в ст.120 УПК РФ<sup>2</sup>, посвященной ходатайствам, прямо указывается, что ходатайства могут носить как письменный, так и устный характер; в то же время ст. 123-127, регулирующие порядок обжалования действий суда и должностных лиц, осуществляющих судопроизводство, не содержат никаких положений об устности или письменности жалоб. Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ также умалчивают о возможности устной жалобы.

Вместе с тем другие акты российского законодательства содержат на этот счет более точные правила. Так, право на устную жалобу прямо устанавливается в Таможенном кодексе РФ. Речь идет о так называемом упрощенном порядке обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможенного органа предполагает обращение с устной жалобой к вышестоящему должностному лицу, причем рассмотрение жалобы

---

<sup>1</sup> Коркунов Н.М. Очерк теории административной юстиции//Сборник статей Н.М. Коркунова. СПб., 1898. С.159.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

осуществляется безотлагательно, и решение по ней принимается незамедлительно (ч.2-3 ст.57 ТК РФ)<sup>1</sup>.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>2</sup>, закрепляя порядок рассмотрения органами прокуратуры жалоб и обращений граждан (ст.10), не уточняет, идет ли речь об устных или письменных жалобах. Однако этот пробел восполняется на уровне подзаконного нормативного регулирования: в Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации уточняется, что органами прокуратуры принимаются обращения граждан (в том числе жалобы) как в устной, так и в письменной форме (п.2.1)<sup>3</sup>.

Наконец, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает общую процедуру, позволяющую обратиться с устной жалобой – личный прием граждан (ст.13). В рамках личного приема гражданин имеет возможность обратиться к соответствующему должностному лицу как с письменной, так и с устной жалобой. В последнем случае ее содержание вносится в карточку личного приема гражданина, и жалоба требует обязательного ответа в письменном либо, с согласия гражданина, в устном виде.

Природа жалобы как правового средства не исключает ни устной, ни письменной формы ее выражения. Вместе с тем современная правовая система в целом отдает предпочтение письменной (документальной) форме. Жалоба, оформленная в письменном виде, имеет очевидные преимущества с точки зрения ее последующего рассмотрения. В такой жалобе более точно фиксируются факты и доводы, излагаемые заявителем, что облегчает их юридическую оценку компетентным органом; письменная жалоба допускает

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

<sup>2</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

<sup>3</sup> См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.12.2007 №200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации»//Законность. 2008. №4.

хранение в течение срока, необходимого для принятия решения, что позволяет неоднократно обращаться к ее тексту. Тем не менее действующее законодательство сохраняет и устную форму жалобы как более оперативную и доступную для заявителя.

В случае если закон не содержит точного указания на форму подачи жалобы, вопрос о возможности устной жалобы должен решаться на основе систематического толкования соответствующих положений, при необходимости – с использованием аналогии права и закона. Если препятствий не обнаруживается, то следует применять общее правило, в соответствии с которым выбор устной или письменной формы зависит прежде всего от лица, которое обращается с жалобой.

Особого внимания заслуживает вопрос о природе электронной жалобы. С одной стороны, по форме она вроде бы соответствует такому виду жалоб, как письменные, выступая в качестве их частного случая. С другой стороны, некоторые нормативно-правовые акты склоняются к тому, чтобы выделять их в самостоятельную категорию. Например, в Правилах подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. №840, говорится, что жалоба подается в письменной форме, в том числе при личном приеме заявителя, или в электронном виде (п.2)<sup>1</sup>; отсюда явно вытекает, что электронная жалоба рассматривается не как разновидность письменной, а как отдельный вид.

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц» (с

По уровню правового регулирования можно различать жалобы *внутригосударственные и международные*.

Возможность подачи жалоб международно-правового характера обусловлена количественным и качественным развитием наднациональных нормативных систем, а также признанием индивида в качестве субъекта международно-правовых отношений. Происходит универсализация прав человека, которую можно понимать как «адекватную восприимчивость к правам человека и их одинаковую применимость как на глобальном, так и *на каждом из региональных уровней*, причем независимо от того, рассматриваются ли эти права, как и сама их универсализация, в виде уже сложившихся явлений – *в статике* или же как находящихся в процессе своего формирования и развития – *в динамике*»<sup>1</sup>.

Право на обращение с жалобой в международные организации, как правило, прямо закрепляется в соответствующих источниках международного права. Особенность международно-правовых жалоб состоит в том, что они могут подаваться лишь в строго определенных случаях, при наличии специфического предмета или оснований. Например, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>2</sup> предусматривает возможность подачи индивидуальных и коллективных жалоб о нарушении правил Конвенции в Комитет по ликвидации расовой дискриминации, что не исключает рассмотрения подобных жалоб в национальных органах соответствующих государств.

Создание международно-правовых процедур рассмотрения жалоб представляет собой своего рода компенсаторный механизм по отношению к правовым системам национальных государств, которые могут по тем или иным причинам не обеспечивать надлежащее разбирательство по жалобам.

---

изменениями и дополнениями)//Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 35. Ст. 4829.

<sup>1</sup> Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2009. С.384.

<sup>2</sup> См.: Ведомости ВС СССР. 1969. № 25. Ст. 219.

Международно-правовые средства чаще всего предусматриваются для тех случаев, когда заявитель не удовлетворен решением государственных органов или когда нарушается разумный срок разбирательства. При этом сам факт рассмотрения жалобы в международной организации не может считаться нарушением государственного суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела государств, поскольку, как правило, нормативным основанием такой процедуры является международный договор, ратифицированный соответствующими государствами.

Статистика свидетельствует, что в 2014 г. Россия заняла по числу зарегистрированных жалоб в Европейский суд по правам человека второе место после Украины (соответственно 8952 и 14198 жалоб)<sup>1</sup>.

Сам факт расширения практики международного обжалования с соответствующим ростом нагрузки на соответствующие суды в целом тревожно воспринимается самими международными организациями. Такая позиция, например, была отчетливо сформулирована в приложении к Рекомендации Комитета министров Совета Европы Rec(2004)6 государствам-членам относительно совершенствования внутренних средств правовой защиты (принято Комитетом министров 12 мая 2004 г. на 114-й сессии). В документе отмечается, что увеличивающийся поток жалоб ставит под угрозу эффективность Суда по правам человека в долгосрочной перспективе: «В рамках этого контекста наличие эффективных внутренних средств правовой защиты становится особенно важным. Совершенствование доступных внутренних средств правовой защиты скорее всего повлияет как количественно, так и качественно на нагрузку Суда:

– с одной стороны, объем жалоб для рассмотрения следует сокращать: меньше заявителей будут вынуждены направлять дело в Суд, если внутренними органами их жалобы будут рассмотрены достаточно тщательно;

---

<sup>1</sup>См.: <http://europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda>

– с другой стороны, процесс рассмотрения жалоб Судом будет облегчен, если предварительное рассмотрение дел по существу будет проводиться национальным органом более тщательно благодаря совершенствованию внутренних средств правовой защиты»<sup>1</sup>.

По характеру субъекта можно подразделить жалобы на *индивидуальные и коллективные*.

Жалобы (петиции), исходящие не от индивида, а от группы, обладают повышенным значением в качестве средства правовой политики. Действительно, коллективность субъекта указывает на то, что предмет жалобы является проблема, не носящая сугубо частного характера, а затрагивающая интересы более или менее широкого круга лиц. Таким образом, «сигнальная» функция выражена у коллективных жалоб в большей степени, чем у индивидуальных.

Кроме того, коллективная жалоба является формой внутрисоциальной консолидации (наряду с различными способами реализации права на собрание и права на объединение), поскольку предполагает наличие общего интереса, который артикулируется в тексте жалобы. В силу этого коллективная жалоба требует усиленного внимания со стороны государства, поскольку, если она рассмотрена недостаточно пристально, то возникает риск возрастания социальной напряженности.

Право на коллективную жалобу вытекает из формулировки ст.33 Конституции РФ, где упоминаются «индивидуальные и коллективные обращения». Аналогичные положения содержатся в некоторых специальных законах, в частности, в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации»: «Правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным

---

<sup>1</sup> Цит. по: Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека в судах России. М., 2010. С.332.

или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан...» (ст.96)<sup>1</sup>. Вместе с тем каких-либо процедурных различий в порядке рассмотрения индивидуальных и коллективных жалоб законодательство не устанавливает.

Коллективные жалобы являются сравнительно нередкими в практике Конституционного Суда РФ: «Так, в 2003 году получила конституционно-правовое разрешение коллективная жалоба, поданная от имени 97(!) заявителей об оспаривании абз. 1 п. 7 ст. 84 Налогового кодекса РФ. В начале 2004 года Конституционным Судом РФ было принято решение по нескольким коллективным жалобам граждан-акционеров ряда акционерных обществ о проверке конституционности положений ст. 74 и 77 ФЗ «Об акционерных обществах», регламентирующих вопросы, связанные с проведением акционерными обществами консолидации акций. В апреле 2011 г. Конституционный Суд РФ принял решение по коллективной жалобе ряда граждан на нарушение их конституционных прав положениями п. 16 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Наконец, наиболее важное юридическое значение имеет классификация жалоб в зависимости от их адресата. В рамках современной российской правовой системы по данному критерию можно выделить следующие виды жалоб: административная, жалоба в органы прокуратуры, судебная жалоба.

1. *Административная жалоба* представляет собой обращение в органы исполнительной власти или местного самоуправления. Основной особенностью административной жалобы является минимальность процессуальной регламентации ее подачи и рассмотрения. С одной стороны, это придает институту административной жалобы такое преимущество, как сравнительная простота, с другой стороны, неразвитость процедуры означает, что

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1994. №13. Ст. 1447.

<sup>2</sup> См.: Бондарь Н.С. Указ. соч. С.107-108.

объективность и всесторонность рассмотрения жалобы и обоснованность принимаемого решения гарантированы в недостаточной степени.

Один из принципов административной жалобы заключается в том, что она не может направляться в тот же орган или тому же должностному лицу, чьи действия обжалуются. Поэтому возможны следующие варианты:

а) жалоба в вышестоящий орган, который правомочен изменить или отменить обжалуемое решение;

б) жалоба в независимый контрольно-надзорный орган власти, который вправе проводить проверку по факту жалобы и принимать окончательное или рекомендательное решение.

Вместе с тем, как отмечается в литературе, риск отсутствия независимости сохраняется именно в сфере исполнительной власти: «По-прежнему часто встречается ситуация, когда жалоба передается на разрешение тому должностному лицу, действия которого, собственно, и обжалуются. Такой подход минимизирует принцип законности и объективности при разрешении жалобы гражданина»<sup>1</sup>.

2. *Жалоба в органы прокуратуры* занимает промежуточное положение между административной и судебной жалобами. С одной стороны, органы прокуратуры выведены за рамки всех ветвей власти и наделены самостоятельностью, что обеспечивает относительно независимое рассмотрение жалобы. С другой стороны, прокуратура не обладает полномочиями принимать окончательное решение по существу дела. Таким образом, жалоба в органы прокуратуры имеет своим результатом лишь прокурорское реагирование (в форме предупреждения, протеста и др.) или обращение в суд. Таким образом, прокуратура фактически выполняет функции посредника (медиатора) в процессе разрешения конфликта, ставшего основанием для жалобы.

---

<sup>1</sup> Адмиралова И.А. Принципы административной деятельности полиции и их реализация в сфере обеспечения прав и свобод граждан // Государство и право. 2015. №1. С.48.

3. *Судебная жалоба.* Специфика судебной жалобы заключается в том, что ее рассмотрение является предметом наиболее детального процессуального урегулирования, а судебное решение представляет собой государственно-властный акт, обязательный для исполнения. Кроме того, институт судебной жалобы является наиболее дифференцированным, включая в себя различные подвиды со своими процессуальными особенностями: жалоба в суд общей юрисдикции, арбитражная жалоба, конституционно-судебная жалоба, жалоба в Европейский суд по правам человека.

Жалоба в суд общей юрисдикции, в свою очередь, возможна в следующих формах:

- «частная» жалоба, которая подается в ходе судопроизводства на действия и решения отдельных участников судебного процесса;

- апелляционная жалоба, которая подается на решения (приговоры) суда, не вступившие в законную силу, с целью нового рассмотрения дела в полном объеме;

- кассационная жалоба, при помощи которой инициируется проверка законности и обоснованности судебного решения (приговора), как правило, без представления новых доказательств;

- надзорная жалоба, направленная на пересмотр вступившего в законную силу судебного решения (приговора).

Арбитражная жалоба имеет те же разновидности, а также некоторые незначительные особенности, связанные с природой арбитражного судопроизводства.

Конституционная (конституционно-судебная) жалоба содержит требование об устранении нарушений прав человека, вызванных применением закона в конкретном деле, путем признания соответствующих законодательных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации;

Жалоба в Европейский суд по правам человека допускается в случае исчерпанности внутригосударственных средств правовой защиты.

Институт жалобы в современном российском праве строится на принципе вариативности: заявитель, как правило, может самостоятельно выбрать один или несколько видов жалобы из тех, которые предусмотрены для соответствующего случая.

### **§ 3. Структура жалобы как правового акта**

Правовые акты представляют собой основное средство волевого воздействия субъектов права на состояние правовой жизни общества, начиная от инициирования конкретных правоотношений и заканчивая принципиальным преобразованием всей правовой системы. Правовые акты могут пониматься как правомерные и противоправные действия, как результаты этих действий (правовые нормы, индивидуальные предписания, сделки и т.п.) или как юридические документы – словесно оформленное внешнее выражение воли<sup>1</sup>. Отличительный признак правового акта – способность вызывать юридические последствия общего или индивидуального характера<sup>2</sup>.

Вместе с тем деление правовых актов на такие виды, как нормативные, правоприменительные, интерпретационные и договорные<sup>3</sup>, является неполным, поскольку в этом случае не учитывается существование таких актов, как иск, жалоба, заявление и т.п., которые не имеют принудительно-властного характера, но направлены на инициирование каких-либо действий носителей власти. Выпадают подобные акты из рассмотрения и в том случае, когда в качестве признака правового акта выделяют то, что он «содержит правовые

---

<sup>1</sup> См., например: Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования // Правоведение. 2002. №3. С.17-19.

<sup>2</sup> См.: Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии. Волгоград, 2009. С.92.

<sup>3</sup> См.: Там же. С.20.

средства воздействия на субъектов права: обязательные предписания нормативного или индивидуального характера»<sup>1</sup>.

Охарактеризовать жалобу в качестве правового акта прежде всего означает выявить ее общие формальные свойства, устойчивую (инвариантную) структуру, поскольку содержание жалобы, в отличие от ее формы, является индивидуализированным для каждого конкретного дела.

При этом ни международное право, ни национальное законодательство не предусматривают общей модели жалобы, одинаковой для всех ее видов, однако ее возможно восстановить путем сравнительного анализа отдельных вариантов жалоб.

Следует отметить, что возможны два основных способа составления жалоб: 1) в свободной форме – когда законом или иным источником права определен только набор сведений, которые должны содержаться в жалобе, но способ их изложения детально не регламентируется; 2) по образцу – путем заполнения бланка (формуляра), установленного официально. Например, жалоба в Европейский суд по правам человека оформляется в соответствии с анкетой, разработанной Судом, отступление от которой может привести к неприемлемости жалобы; подача жалобы в свободной форме рекомендуется лишь в тех случаях, когда это необходимо, чтобы не пропустить шестимесячный срок обращения в суд<sup>2</sup>.

Если обобщить наиболее распространенные типы жалоб (апелляционная, кассационная, жалоба в Конституционный Суд РФ, жалоба в Европейский суд по правам человека, общая административная жалоба), то можно выделить следующие наиболее универсальные ее элементы: 1) указание органа, в который направляется жалоба; 2) сведения о заявителе; 3) сведения о лице, чьи действия обжалуются; 4) описание обжалуемых действий или бездействий;

---

<sup>1</sup> Джура В.В. Правовые акты органов судебной власти. Иркутск, 2013. С.14.

<sup>2</sup> См.: Чернышева О.С. Реализация конституционного права личности на судебную защиту в Европейском суде по правам человека: дис. .... канд. юрид. наук. М., 2005. С.123-124.

5) правовая оценка заявителем обжалуемых действий; 6) изложение требований заявителя; 7) подпись заявителя; 8) дата обращения; 9) перечень прилагаемых документов.

*Указание органа, в который направляется жалоба*, выполняет функцию конкретизации адресата жалобы.

*Сведения о заявителе* конкретизируют субъекта жалобы. Как правило, к обязательно указываемым в жалобе сведениям о заявителе относятся:

- его фамилия, имя, отчество;

- почтовый адрес для отправки ответа или уведомлений (в случае подачи жалобы в электронной форме – электронный адрес).

Анонимные жалобы, по общему правилу, рассмотрению не подлежат. Это связано не столько с повышенным риском недостоверности сведений, излагаемых в жалобе, или с невозможностью привлечения заявителя к ответственности в случае необходимости, сколько с общим требованием, в соответствии с которым лицу, инициирующему разбирательство, должна быть предоставлена возможность полноценного участия в процедуре.

Однако существуют исключения из этого правила: так, согласно ч.4 правила 47 Регламента Европейского суда по правам человека, если заявитель не желает раскрывать свою личность, он должен уведомить об этом суд с указанием причин, и ему может быть предоставлена такая возможность в отступление от общего правила.

Возможны и иные подходы к проблеме анонимности жалоб. Так, Н.Ю. Хаманева полагала, что «следует различать две категории таких жалоб: а) анонимные жалобы, в которых содержатся сигналы о действительно имеющих место нарушениях законности (они должны влечь обычные юридические последствия), и б) анонимные жалобы клеветнического характера,

которые могут оставаться без реагирования, но обязательно должны влечь юридическую ответственность клеветника»<sup>1</sup>.

К дополнительным сведениям о заявителе, характерным для отдельных видов жалоб, могут быть отнесены: дата рождения, гражданство (правило 47 Регламента Европейского суда по правам человека).

К этой же группе сведений могут быть отнесены данные о представителях заявителя, если таковые имеются (имя, род занятий, адрес, контактные данные и т.п.).

*Сведения о лице, чьи действия обжалуются*, выполняют функцию конкретизации правового статуса потенциального субъекта ответственности по жалобе.

В жалобе указывается наименование органа, вынесшего обжалуемое решение, имя и должность лица, совершившего обжалуемое действие или бездействие. В случае жалобы, подаваемой в Европейский суд по правам человека, – это наименование государства, которое участвует в Конвенции о защите прав человека и основных свобод и государственные органы которого совершили обжалуемые действия.

В рамках конституционного правосудия, например, обращение с жалобой должно содержать наименование и адрес государственного органа, издавшего акт, который подлежит проверке (п.4 ст.37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

*Описание обжалуемых действий или бездействий* конкретизирует предмет жалобы. Поскольку жалоба является просьбой о восстановлении нарушенных прав и свобод (п.4 ст.4 Федерального закона «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации»), то она должна включать в себя изложение и обоснование фактов такого нарушения. При этом описание нарушений предполагает два аспекта: перечисление самих действий (бездействий), о

---

<sup>1</sup> Хаманева Н.Ю. Право жалобы в европейских социалистических странах. С.12.

которых идет речь, и разъяснение того, какие именно права и каким образом были этими действиями нарушены. Первое относится к сфере фактических обстоятельств дела, второе – к нормативным основаниям жалобы.

Описанию подлежит прежде всего конкретный характер, последовательность совершенных действий; в том случае, если речь идет о требовании возмещения причиненного вреда, необходимо охарактеризовать также их негативные результаты. Если предметом обжалования является бездействие, а также решения, принятые в порядке ответных мер на какие-либо обращения или действия заявителя или третьих лиц, то необходимо также описание условий, предшествовавших совершению обжалуемых действий, поскольку без этого невозможна их обоснованная юридическая квалификация.

Факультативным требованием к некоторым жалобам является также наличие описания действий заявителя, предпринятых после нарушения его прав и свобод. Так, согласно ст.35 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Европейский суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты; поэтому в жалобе должны быть отражены все обращения заявителя к национальным органам власти и принятые последними решения.

Регламент Европейского суда предъявляет к изложению фактов требование «удобочитаемости» (п. «d» п.1 правила 47). Как представляется, таково общее необходимое свойство описания обстоятельств дела в жалобе – грамматическая и логическая корректность, а также конкретность.

Вот пример описания фактических обстоятельств дела из жалобы в Конституционный Суд РФ И.Б. Емельяновой на нарушение ее конституционных прав ст. 266 Таможенного кодекса РФ:

«4 февраля 1996 года я вывезла десять моих авторских картин на выставку в галерею «Монпарнас» (Париж, Франция) на основании свидетельства экспертной комиссии Министерства культуры Российской Федерации. В марте 1996 г. я выехала из Франции в Россию, что подтверждается отметками в моем

загранпаспорте. Картины при этом остались в Париже. 1 мая 1996 года сотрудники галереи «Монпарнас» по моей просьбе вернули картины авиабагажом в г. М., оценив при этом картины в XXXX франков и указав в накладной, что картины реимпортируются. 13 апреля 1996 года картины прибыли в аэропорт им. Чкалова и были в соответствии со статьей 145 Таможенного кодекса Российской Федерации (ТК РФ) помещены на склад временного хранения. 15 мая 1996 года я потребовала выдать принадлежащие мне картины со склада временного хранения таможи в аэропорту им. Чкалова. В ответ на это сотрудник таможи потребовал перед выдачей уплатить таможенные тарифы и НДС в размере XXX тысяч рублей как за груз, предназначенный для коммерческой деятельности. Уплатить указанную сумму я отказалась и стала добиваться, чтобы мне выдали груз с освобождением от уплаты таможенных тарифов и НДС. При этом я обращалась с просьбами о выдаче картин без уплаты налогов практически ко всем сотрудникам Чкаловской таможи.

1 сентября 1996 года Постановлением Чкаловской таможи по делу о нарушении таможенных правил №XXXXXX-XX/96 я была признана виновной в совершении нарушения таможенных правил (непринятие мер к получению товаров, срок нахождения которых на складе временного хранения превысил предельные сроки хранения), предусмотренных ст.266 ТК РФ. Мои картины были конфискованы, поскольку иных санкций ст.266 ТК РФ не предусмотрено»<sup>1</sup>.

При необходимости достоверность информации, приведенной в описательной части жалобы, подтверждается документами, прилагаемыми к ней при обращении.

*Правовая оценка заявителем обжалуемых действий* конкретизирует нормативные основания жалобы. Следует отметить, что далеко не во всех

---

<sup>1</sup> Цит. по: Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998. С.195-196.

случаях жалоба должна содержать ссылки на конкретные правовые нормы и вообще юридический анализ обстоятельств дела. Такое требование означало бы, по существу, что обращение с жалобой всегда требует обращения к профессиональным услугам юриста, что могло бы расцениваться как нарушение принципа доступности правовой защиты. Так, подобное требование отсутствует в Федеральном законе «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации». Там лишь указывается, что в обращении должна быть изложена «суть предложения, заявления или жалобы» (п.1 ст.7). Однако, поскольку жалоба по определению предполагает нарушение прав и свобод человека, то наличие норм, которые нарушены в данном деле, если не прямо утверждается, то косвенно презюмируется самим фактом обжалования.

Исторически, как отмечает, например, Г. Берман, существует тенденция понижения формальных требований к жалобе именно в части ее юридического обоснования: так, создание «права справедливости» в средневековой Англии было сопряжено именно с тем, что прошение или жалоба («bill») в Канцлерский суд не требовала точного определения мотивов и допускала неформальный язык изложения, что соответствовало интересам малоимущих, в наибольшей степени нуждавшихся в правовой защите<sup>1</sup>.

В тех случаях, когда правовые основания в силу закона должны присутствовать в тексте жалобы, то в их число могут входить:

- указание на источник, в котором закреплены те права и свободы, нарушение которых обжалуется;
- обоснование того, каким образом обжалуемые действия или бездействия противоречат данным правам и свободам;
- указание источников, дающих право на обращение с жалобой в данный орган власти.

---

<sup>1</sup> См.: Берман Г. Дж. Вера и закон: примирение права и религии. М., 1999. С.86.

Так, согласно ст.37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в обращении должны быть указаны нормы Конституции Российской Федерации и настоящего Федерального конституционного закона, дающие право на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации (п.5), а также правовое обоснование позиции заявителя со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации (п.8).

Подпункт «е» п.1 правила 47 Регламента Европейского суда по правам человека требует, чтобы в жалобе содержалось краткое и удобочитаемое изложение предполагаемого нарушения или предполагаемых нарушений Конвенции, подтверждаемое соответствующими доводами.

*Изложение требований заявителя* направлено на конкретизацию юридически значимого интереса, лежащего в основе жалобы (ее социального основания).

Важная специфика требования в рамках жалобы состоит в том, что оно всегда обращено не к тому субъекту, который совершил нарушение прав и свобод человека, а к другому органу (поскольку подача жалобы в тот же орган, чьи действия обжалуются, не допускается).

К содержанию требования могут относиться:

- признание оспариваемого права;
- прекращение действий, нарушающих права, свободы и законные интересы заявителя или третьих лиц;
- совершение действий, необходимых по закону для реализации прав, свобод или законных интересов заявителя или третьих лиц;
- отмена или изменение неправомерного решения;
- возмещение или компенсация вреда, причиненного незаконным действием, бездействием или решением;

-привлечение лиц, совершивших незаконные деяния, к юридической ответственности.

*Подпись заявителя* направлена на удостоверение личности субъекта требования.

*Дата обращения* необходима прежде всего для проверки соблюдения процессуального срока. Для этих целей также может служить дата регистрации жалобы в соответствующем органе, дата отправки корреспонденции по почтовому штемпелю и др.

*Перечень прилагаемых документов* выполняет функцию обеспечения сохранности доказательств. К документам, прилагаемым к жалобе, могут относиться: письменные подтверждения фактов, изложенных заявителем, возможно – фото- и видеоматериалы, копии обжалуемых решений и других юридических документов, доверенности представителей, документы об уплате государственной пошлины и т.п.

### **Глава 3. Теоретические аспекты процедуры рассмотрения жалоб**

#### **§ 1. Общая характеристика юридического производства по жалобе**

Понятием «производство» принято обозначать специфику юридической процедуры по какой-либо категории дел, включая ее принципы, субъектный состав, компетенцию участников и т.п.

Производство по рассмотрению жалоб характеризуется двумя основными аспектами:

- во-первых, это материально-правовые основания, т.е. набор юридических предписаний, которыми определяются права и обязанности участников общественных отношений, ставших предметом обжалования;

- во-вторых, это процессуальный порядок принесения жалобы, ее рассмотрения, принятия и исполнения решений.

Особенностью производства по жалобе, как особой разновидности юридического производства, прежде всего выступает его межотраслевой характер. Процедура рассмотрения жалоб регулируется нормами конституционного, административного, налогового, гражданского процессуального, уголовно-процессуального, арбитражно-процессуального и ряда других отраслей права. Вместе с тем, поскольку жалоба представляет собой единое правовое средство, все эти производства подчиняются определенной общей модели.

Множественность источников права, закрепляющих порядок рассмотрения жалоб, имеет своим следствием отсутствие единого перечня принципов, характерных для этого вида юридической процедуры. Поэтому получить искомую общую модель производства по жалобам можно лишь путем соединения ряда принципов, имеющих различную правовую природу и

получивших свое отражение в нормативных текстах разного уровня. Как представляется, можно говорить как минимум о трех группах таких принципов.

Во-первых, это принципы, вытекающие из положений базового законодательного акта, а именно Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Следует отметить в этой связи, что в указанном законе принципы рассмотрения обращений (жалоб) прямо не фиксируются, и само понятие «принцип» в нем ни разу не встречается. Тем не менее по предмету своего регулирования данный закон претендует на то, чтобы иметь предельно широкую сферу действия, поскольку, в соответствии с его ч.2 ст.1, он распространяется на все обращения граждан, исключения же из установленных им правил должны определяться специальными федеральными законами. Жалоба же, как известно, считается частным случаем обращения. Таким образом, толкование норм данного закона позволяет выявить ряд положений, по своему характеру и юридической силе являющихся не чем иным, как общими принципами рассмотрения жалоб в Российской Федерации.

Во-вторых, при рассмотрении жалоб должны применяться правовые принципы более высокого порядка, вытекающие из других источников права. К ним относится прежде всего Конституция Российской Федерации с ее принципами приоритета прав и свобод человека, презумпции невиновности и др. К другим источникам права, распространяющим свое действие на производство по жалобам, относятся акты международного права, в частности, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

В-третьих, принципы производства по рассмотрению жалоб могут проистекать из юридической практики и правовой доктрины. Особое значение имеют такие формы выражения юридической практики, как акты (постановления и определения) Конституционного Суда Российской

Федерации<sup>1</sup>, а также Европейского суда по правам человека, представляющие собой официальные авторитетные разъяснения соответственно Конституции Российской Федерации и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, создающие стандарты практической реализации этих документов и обладающие юридически обязательным характером.

Так, из практики Европейского суда по правам человека повышенное внимание привлекает к себе такая конструкция, как «эффективное средство защиты». Изначально это понятие закреплено в ст.13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, именуемой «Право на эффективное средство правовой защиты»: «Каждый, чьи права, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве». Содержание данного понятия, равно как и критерии эффективности защиты, в Конвенции не приводятся. Однако они достаточно детально разработаны практикой Европейского суда по правам человека.

«Эффективность процессуальных средств защиты, – отмечает И.В. Бобрицких, – имеет как юридический, так и социальный аспекты. С юридической точки зрения, эффективность правовой защиты определяется теми нормативными гарантиями, которые установлены законом; с социальной точки зрения – тем, как соответствующие положения применяются на практике. Европейский суд по правам человека уделяет внимание обоим аспектам»<sup>2</sup>.

В целом считается, что эффективность средства правовой защиты определяется следующими его качествами: 1) способность заявителя прибегнуть к нему при осуществлении собственного права, независимо от

---

<sup>1</sup> Итоговые решения Конституционного Суда Российской Федерации, как обосновал Н.В. Витрук, по своей юридической силе равнозначны Конституции (См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 2010. С.103).

<sup>2</sup> Бобрицких И.В. К вопросу о понятии эффективности процессуальных средств защиты прав человека в международном праве // Новая правовая мысль. 2013. №4. С.100.

усмотрения другого лица; 2) независимость и беспристрастность органа, к которому обращаются за защитой; 3) способность данного средства защиты восстановить права заявителя и/или предоставить ему компенсацию<sup>1</sup>. Учитывая, что данные критерии используются в деятельности Европейского суда как нормативные основания для оценки средств правовой защиты, предусмотряемых национальной правовой системой, их вполне можно рассматривать в качестве принципов юридической процедуры.

С учетом сказанного можно выделить следующие основные принципы производства по жалобам:

1. *Свобода жалобы*. По общему правилу, гражданин не связан при подаче жалобы никакими формально-юридическими ограничениями. Предмет и основания жалобы как универсального правового средства законодательством не регламентируются; они могут специально устанавливаться лишь в отношении определенных видов жалоб (конституционных, кассационных и т.п.).

Н.М. Коркунов писал относительно «права петиций»: «Так как право петиций имеет своей целью дать возможность гражданам доводить до сведения органов верховного управлений о всякого рода недостатках действующих законов и в частности о таких злоупотреблениях, небрежностях, ошибках органов подчиненного управления, которые не могут быть устранены установленными способами контроля и обжалования, то осуществление права петиций не может быть обставлено никакими формальными условиями. Наибольшее значение право петиций может иметь именно в случае совершенно непредусмотренных законодателем возможных злоупотреблений органов власти или недостатков самого законодательства»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., например: Холлинер Д. Ведение дел в российских судах в расчете на разбирательство в Страсбурге // Обращение в Европейский Суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М., 2006. С.2.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т.II. Часть особенная. СПб., 1909. С.630-631.

Лицо вправе самостоятельно выбирать адресата жалобы, определять ее форму и содержание. Кроме того, оно может отозвать жалобу на любой стадии, если сочтет нецелесообразным ее дальнейшее рассмотрение. Данное правило закреплено в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в виде права гражданина обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения (п.5 ст.5). Впрочем, стоит отметить, что это общее правило имеет определенную специфику в зависимости от вида жалобы и соответствующей ему процедуры. Так, например, в соответствии со ст.44 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации может быть отозвана заявителем до начала рассмотрения дела в заседании Конституционного Суда Российской Федерации. В этом случае производство автоматически прекращается. Толкование указанной статьи позволяет заключить, что в случае, когда жалоба отзывается в процессе рассмотрения дела, этот факт не служит безусловным основанием к прекращению производства.

Необходимым следствием свободы жалоб являются гарантии безопасности для лица, подающего жалобу, включая запрет преследования гражданина в связи с его обращением за защитой своих прав, свобод и законных интересов.

Вместе с тем стоит учитывать, что свобода жалобы неизбежно ограничивается и уравнивается требованием добросовестности и общеправовым запретом злоупотребления правом, т.е. пользования правом жалобы исключительно с целью нанесения вреда интересам другого лица.

2. *Законность рассмотрения жалобы* как обязательное требование соблюдения всех относящихся к делу норм материального и процессуального законодательства, общих принципов права, при необходимости – правовых позиций судебных органов.

3. *Компетентность субъекта, рассматривающего жалобу*, что предполагает, во-первых, по общему правилу, направление жалобы только тому

органу или лицу, к чьим полномочиям относится принятие испрашиваемого решения; во-вторых, недопустимость разрешения жалоб органами власти за рамками их компетенции (исходя из принципа: «разрешено лишь то, что прямо предписано законом»).

4. *Приоритет прав и свобод человека и гражданина и их защита государством.* Этот принцип носит в России общеправовой характер, на основании ст.2 и 18 Конституции Российской Федерации. Применительно к производству по жалобам он означает прежде всего, что при рассмотрении жалоб компетентными органами и должностными лицами соображения, связанные с защитой прав и свобод человека, должны превалировать над любыми другими. Не должно допускаться умаление каких-либо прав и свобод, в особенности учитывая тот факт, что многие решения по жалобам носят нормативный или прецедентный характер, в силу чего могут повлиять на правоприменительную практику в целом.

По словам Г.В. Мальцева, «большая часть гарантий субъективных прав и законных интересов в правоприменительной сфере рассчитана на пресечение или ослабление политических влияний на правовые отношения, продиктована намерениями законодателя (искренними или нет) оградить частные интересы от властного диктата, административного произвола. Судить, насколько это удастся, можно лишь на основе анализа общественной и юридической практики»<sup>1</sup>. В том случае, когда при рассмотрении жалобы обнаруживается конфликт или коллизия между различными правами человека, суд или другой орган руководствуется стандартами взвешивания социальных ценностей, выработанными Европейским судом по правам человека, Конституционным Судом РФ или юридической доктриной.

5. *Доступность.* Этот принцип, основанный в том числе на требованиях Европейского суда по правам человека, означает, что порядок подачи и рассмотрения жалоб должен быть максимально простым и не создающим

---

<sup>1</sup> Мальцев Г.В. Социальные основания права. М., 2011. С.359.

искусственных барьеров для лица, желающего получить защиту своих прав и законных интересов.

Возможность обращения с жалобой не должна зависеть от усмотрения каких-либо должностных лиц. В специальной литературе отмечается: «Принципиальная возможность обратиться в суд с жалобой на любое нарушение прав и свобод означает гарантированность судебной защиты от незаконно ограничивающих права личности действий самих государственных органов и их должностных лиц, в том числе и в случае отказа в принятии отнесенных к их компетенции мер по охране, защите и восстановлению ущемленного права»<sup>1</sup>.

Например, невозможность свободно инициировать надзорное судопроизводство при помощи жалобы рассматривалось Европейским судом как признак его неэффективности: «Жалобы в порядке надзора признаются Европейским судом экстраординарными средствами правовой защиты, использование которых зависит от дискреционных полномочий соответствующих должностных лиц и соответственно данные жалобы не являются эффективными средствами правовой защиты по смыслу Конвенции»<sup>2</sup>.

Нарушением принципа доступности жалобы являются любые препятствия к ее подаче, включая отказ судебного органа принять жалобу. Примером является следующий случай, рассмотренный Европейским судом: «По делу «Дунаев против Российской Федерации» заявитель утверждал, что ему позволили подать только краткую кассационную жалобу, в которой указывалось всего лишь на то, что заявитель собирался подать полную кассационную жалобу после получения полной копии судебного решения и протокола судебного заседания. Незадолго до начала заседания суда кассационной инстанции он попытался подать свою полную кассационную

---

<sup>1</sup> Лазарева В.А. Право на судебную защиту и проблемы его реализации в досудебном производстве по уголовному делу. М., 2010. С.44.

<sup>2</sup> Курдюков Д. Г. Право на жалобу в контексте Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2001. С.31.

жалобу, однако канцелярия Московского городского суда отказала ему в этом. Заявитель также утверждал, что во время судебного заседания он подал полную кассационную жалобу председателю суду, который отказался ее рассматривать. Посчитав установленным, что Московский городской суд отказал в принятии к рассмотрению полной кассационной жалобы заявителя, Суд сделал вывод, что такой отказ является ограничением права заявителя на доступ к суду»<sup>1</sup>.

Одним из важнейших проявлений доступности жалоб является их бесплатность. Отсутствие платы за рассмотрение жалоб является непосредственной гарантией возможности обращения с жалобой со стороны любого лица, независимо от материального положения. Закон прямо устанавливает правило, согласно которому рассмотрение обращений (в т.ч. жалоб) граждан осуществляется бесплатно (ч.3 ст.1 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Это, впрочем, не исключает установления государственных пошлин за рассмотрение отдельных видов жалоб, прежде всего в судебном порядке; так, жалоба гражданина в Конституционный Суд РФ оплачивается пошлиной в виде одного минимального размера оплаты труда (ст.39 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

6. *Обязательность рассмотрения жалоб.* Принятие жалобы к производству, как правило, не является предметом усмотрения должностного лица или государственного органа, получившего жалобу. С момента принятия (регистрации) жалобы у лица, принявшего ее, возникает обязанность начать процедуру разбирательства. Случаи, когда рассмотрение жалобы не является обязательным, являются строго определенными и устанавливаются специальными законодательными нормами.

---

<sup>1</sup> См.: Трубникова Т.В. Право на справедливое судебное разбирательство: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и их реализация в уголовном процессе Российской Федерации. Томск, 2011. С.65-66.

Обязательность рассмотрения жалоб может считаться прямым продолжением принципа доступности и проявлением принципа эффективной правовой защиты в понимании Европейского суда по правам человека, поскольку одним из признаков эффективного средства правовой защиты, как уже указывалось, является способность заявителя воспользоваться им вне зависимости от усмотрения другого лица. В том случае, если бы рассмотрение жалобы оставалось предметом дискреции лица или органа, куда обращается заявитель, это означало бы, что данное средство защиты, по существу, не находится полностью в распоряжении лица, пользующегося им, поскольку право подачи жалобы утрачивает свою действенность, если оно не сопровождается обязанностью принять ее к рассмотрению.

*7. Оперативность.* Поскольку жалобы чаще всего указывают на имевшее место нарушение прав или законных интересов граждан, то является важным, чтобы факты, содержащиеся в жалобе, были проверены в относительно короткие сроки, чтобы принять на этом основании соответствующее решение, при необходимости восстанавливающее нарушенные права. Именно поэтому производство по жалобам ограничено определенными сроками, которые установлены законодательством, носят императивный характер и могут быть продлены лишь при наличии особых обстоятельств. Отсутствие сроков означало бы возможность неограниченного затягивания производства по делу, что обесценивало бы саму возможность обращения с жалобой как средство правовой защиты.

Например, по делу «Еманакова против Российской Федерации» Европейский суд констатировал нарушение ст. 6 и 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод на том основании, что рассмотрение кассационной жалобы заявительницы было приостановлено с июня 1998 г. по февраль 2002 г., причем в этот период со стороны судебных органов не предпринималось никаких действий, а также власти Российской Федерации не указали никаких средств правовой защиты, с помощью которых можно было бы ускорить

рассмотрение дела или надлежащим образом компенсировать задержки (п.44, п.49 Постановления Европейского суда по правам человека от 23 сентября 2004 г., дело «Еманакова против Российской Федерации», жалоба №60408/00)<sup>1</sup>.

8. *Объективность и всесторонность рассмотрения жалобы.* Лицо, принявшее жалобу к рассмотрению, обязано обеспечить максимально беспристрастное разбирательство по делу, организовать проверку и юридическую оценку фактов, изложенных в жалобе, в случае необходимости провести сбор дополнительных материалов, необходимых для принятия решения.

Гарантией беспристрастности является независимость органа или лица, рассматривающего жалобу. Под независимостью понимается в первую очередь невозможность оказания давления на него со стороны субъектов, чьи действия обжалуются. Это требование также является элементом конструкции «право на эффективную правовую защиту». Проблема независимости и беспристрастности может возникнуть, в частности, если рассмотрение жалобы происходит в административном органе, который имеет единую подчиненность с тем органом, действия которого послужили поводом для жалобы.

9. *Компенсационность.* Эффективность средства правовой защиты, помимо прочего, определяется тем, способно ли данное средство обеспечить восстановление нарушенных прав и свобод или компенсацию причиненного вреда. Исходя из этого, можно считать принципом производства по жалобе обязательное наличие механизма, позволяющего осуществить восстановление или компенсацию.

Восстановление нарушенного права – это совокупность юридических действий, позволяющих устранить последствия нарушения и вернуть первоначальное правовое состояние. Восстановление применяется в тех

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 23 сентября 2004 г. Дело «Еманакова (Yemankova) против Российской Федерации» (жалоба №60408/00) (Первая секция)//Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2005. № 3.

случаях, когда нарушение носит обратимый характер. Компенсация – это мера, имеющая место в случае, если восстановление в натуральном виде невозможно, и предполагающая получение лицом, чьи права и интересы нарушены, материального эквивалента утраченного социального блага, как правило, в денежном выражении.

Таким образом, восстановление или компенсация как результат производства по жалобе требует того, чтобы орган или должностное лицо, рассматривающее данную жалобу, обладало необходимыми властными полномочиями для принятия решения о восстановлении нарушенного права, о применении мер принуждения, пресечения, наказания и т.п. и (или) материальными фондами для осуществления компенсации.

В этой связи двойственной оценки заслуживает процедура рассмотрения жалоб такими органами, как прокуратура и Уполномоченный по правам человека. С одной стороны, их решения по жалобам не носят юридически обязательного и окончательного характера, не могут гарантировать восстановления или компенсации и, следовательно, сами по себе не соответствуют критериям эффективного средства правовой защиты. С другой стороны, если они реализуют свои полномочия по обращению в суд на основании полученной жалобы, то в этом случае их деятельность может рассматриваться как опосредующее звено в механизме правосудия, что, безусловно, повышает ее эффективность в качестве средства защиты.

Характеристика производства по жалобам, помимо анализа его принципов, требует также прояснить его субъектный состав, т.е. круг участников с их правовым положением.

К субъектному составу процессуальных правоотношений, возникающих в связи с рассмотрением жалобы, относятся: лицо, приносящее жалобу; лицо, в чьих интересах приносится жалоба; лицо, рассматривающее жалобу; лицо, чьи действия (бездействия) обжалуются; лица, содействующие рассмотрению жалобы.

1. Лицо, приносящее жалобу. Единого наименования для этого участника производства в российском законодательстве не устанавливается. Выражение «жалобщик», как наиболее точно отражающее смысл «человек, обращающийся с жалобой», не используется. Базовый закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержит никакого специального термина и пользуется понятием «гражданин» или «гражданин, направивший обращение» (ст.11). Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» именует субъекта, обращающегося с жалобой, «заявителем». Слово «заявитель» также фигурирует в переводах Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Однако такая формулировка оставляет открытым вопрос о возможном круге субъектов, правомочных выступать в качестве подателя жалобы. Нет полной ясности в том, кто еще, помимо индивидов, имеющих гражданство государства, может быть полноправным участником таких правоотношений.

Достаточно очевидно, что положения, касающиеся гражданина как субъекта жалобы, следует распространять также на иностранных граждан и лиц без гражданства, что вытекает как из общего конституционного положения о равенстве их прав с правами граждан России, так и из текста закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», где прямо указывается, что он применяется к отношениям, связанным с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства, кроме случаев, специально установленных законом или международным договором (п.3 ст.1).

Следует иметь в виду то обстоятельство, что в ряде случаев на субъектов жалобы могут не распространяться даже общепринятые требования, относящиеся, например, к возрасту и дееспособности. Тем самым создается своего рода льготный режим правосубъектности. Это характерно, в частности, для Европейского суда по правам человека: «Право на обращение в Европейский Суд не ограничивается критерием гражданской дееспособности,

то есть заявителем может быть любое физическое лицо, включая душевнобольных и несовершеннолетних. Примером признания статуса жертвы душевнобольного и несовершеннолетнего заявителя может быть дело X and Y v. Netherlands, в котором речь шла о несовершеннолетней душевнобольной девочке, которая была признана заявителем и жертвой нарушения прав человека»<sup>1</sup>.

Вопрос о юридических лицах как субъектах права жалобы становился предметом изучения Конституционного Суда РФ. Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. №19-П было «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» признано недопустимым толкование положений закона в смысле, препятствующем их распространению на отношения, связанные с рассмотрением обращений объединений граждан, включая юридические лица<sup>2</sup>.

Иначе говоря, юридические лица признаются участниками правоотношений по рассмотрению жалоб на равных с физическими лицами, причем при обосновании этого вывода Конституционный Суд РФ руководствовался, по существу, индивидуалистическим представлением о природе юридического лица, при котором оно понимается как соединение физических лиц, или форма «объединения граждан».

Общей правовой позицией Конституционного Суда РФ по вопросам субъектного состава права жалобы можно считать положения абз. 5 п. 3 мотивировочной части определения Конституционного Суда РФ от 1 марта

---

<sup>1</sup> См.: Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сборник аналитических статей / Под ред. М.Р. Воскобитовой. М., 2005. С.32.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. №19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.

2001 г. № 67-О<sup>1</sup>, в соответствии с которым «отсутствие в действующем законодательстве прямых указаний на возможность судебного рассмотрения дел по жалобам юридических лиц на действия (бездействие) органов государственной власти не может парализовать само это право, гарантированное непосредственно Конституцией РФ. Разрешение же вопроса о том, каким судам — арбитражной или общей юрисдикции — подведомственны такие жалобы, зависит от их конкретного содержания, в том числе от того, какие именно права были нарушены действиями (бездействием) органов государственной власти»<sup>2</sup>.

При этом оставлен открытым вопрос о возможности подачи жалобы таким субъектом, как орган государственной власти или местного самоуправления. Как представляется, здесь необходимо пользоваться общим доктринальным принципом, в соответствии с которым органу власти разрешено лишь то, что прямо предусмотрено законом. Существо отношений, связанных с рассмотрением жалоб, само по себе не исключает участия в них государственных или муниципальных органов в качестве субъектов, подающих жалобу. Однако это допустимо лишь в том случае, если такие полномочия предоставлены им законом.

Для правового статуса заявителя – субъекта жалобы характерно отсутствие баланса между правами и обязанностями. В общей правовой конструкции производства по жалобе субъективные права этого лица заметно преобладают над юридическими обязанностями. Оно наделено правами на предоставление дополнительных материалов и документов, на знакомство с материалами и документами по существу рассмотрения жалобы, на получение письменного ответа по жалобе, на обжалование принятого решения, на отзыв жалобы, на ее

---

<sup>1</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2001 N 67-О «По запросу Центрального районного суда города Челябинска о проверке конституционности статей 239.1 и 239.4 Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. №4.

<sup>2</sup> Курбатов А. Я. Защита прав и законных интересов в условиях «модернизации» правовой системы России. М., 2013. С.17.

повторное направление и т.п. Что касается обязанностей, то к ним можно отнести лишь необходимость наличия в письменной жалобе наименования органа, куда она направляется, или фамилии, имени, отчества соответствующего должностного лица, а также других реквизитов документа. Впрочем, даже эти требования можно считать обязанностями лишь условно, поскольку в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» использовано не слово «обязан», а формулировка «в обязательном порядке» (п.1 ст.7), которую можно интерпретировать не столько как указание на юридическую обязанность, сколько как описание качества, при отсутствии которого документ утрачивает свою юридическую состоятельность.

В качестве запрета, адресованного субъектам жалобы, выступает следующее положение закона: «Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц» (п.2 ст.2). Из формулировки видно, что речь идет о запрете злоупотребления правом.

Степень участия лица, приносящего жалобу, в ее последующем рассмотрении зависит от конкретного вида юридической процедуры. Общее требование закона сводится к тому, что гражданин, направивший обращение, привлекается к его рассмотрению по мере необходимости (пп.1 п.1 ст.10). Очевидно, что такого рода необходимость определяется либо прямым требованием специального закона, либо усмотрением соответствующего органа или должностного лица.

В рамках состязательного правосудия участие инициатора процедуры является необходимым, поскольку «каждая из заинтересованных сторон может обсуждать, опровергать претензии, доводы, аргументы и детали доказательств, которые выдвинуты против нее»<sup>1</sup>.

Следовательно, по данному критерию можно подразделить производства по жалобам на два вида – очные, т.е. предусматривающие личное участие лица, направившего жалобу, и заочные, т.е. не предусматривающие такового (в

---

<sup>1</sup> Бержель Ж.Л. Общая теория права. М., 2000. С.564.

последнем случае, впрочем, подобное участие не исключено по инициативе органа или лица, рассматривающего жалобу). В свою очередь, производства, предполагающие участие субъекта жалобы в ее рассмотрении, также различаются – в зависимости от режима такого участия, которое может быть как обязательным, так и факультативным. В частности, обязательность участия лица, подавшего жалобу, или его представителя, в слушании по делу предусмотрена Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст.53).

2. Лицо, в чьих интересах приносится жалоба. Этот субъект становится участником производства лишь в сравнительно редких случаях, поскольку, как правило, он совпадает с лицом, приносящим жалобу. Однако само официальное определение жалобы, сформулированное в п.4 ст.4 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», вполне определенно указывает на то, что жалоба может быть направлена на восстановление не только прав, свобод и законных интересов самого гражданина, но и «прав, свобод или законных интересов других лиц». Таким образом, подача жалобы в чужих интересах является, по общему правилу, юридически корректной. Такая возможность исключена лишь применительно к специальным видам жалоб (например, правом жалобы в Конституционный Суд РФ обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле).

В том случае, если лицо, на защиту чьих прав и интересов направлена жалоба, само не является ее подателем, то его положение в рамках производства по жалобе носит усеченный характер. В отличие от субъекта жалобы, оно не наделяется самостоятельными правами в рамках общей конструкции этого производства, однако специальные виды процедуры, в особенности судебной, могут предусматривать более или менее активное участие заинтересованного лица в разрешении дела. Таковы, например, правила апелляционного производства по гражданским делам. Если апелляционная

жалоба, поданная кем-либо из лиц, участвующих в деле или понесших какие-либо правовые последствия судебного решения, направлена на защиту интересов другого лица, участвующего в деле, последнее извещается о заседании и может дать там свои объяснения (ст.320, 327 ГПК РФ).

3. Лицо, рассматривающее жалобу. В Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» говорится о рассмотрении жалоб граждан органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами. Однако это не означает, что круг субъектов рассмотрения жалоб ограничивается только ими.

Из Постановления Конституционного Суда от 18 июля 2012 г. №19-П прямо следует, что рассматривать обращения и жалобы граждан могут также государственные и муниципальные учреждения, осуществляющие публично значимые функции, а также иные организации<sup>1</sup>.

Анализ данного дела Конституционным Судом РФ выявил имеющуюся в законодательстве неопределенность не только в отношении лиц, обладающих субъективным правом жалобы, но и в отношении субъектов, обязанных эти жалобы принимать.

Законом Ростовской области от 18 сентября 2006 г. №540-ЗС «Об обращениях граждан» обязанности по рассмотрению обращений граждан были возложены в том числе на муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия и их должностных лиц. Данные положения были оспорены в Ростовском областном суде заместителем прокурора Ростовской области. Законодательное собрание Ростовской области обратилось в Конституционный Суд с запросом о конституционности ч.1 ст. 1-3 ст. 3

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. №19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 31. Ст. 4470.

Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ при решении этого вопроса сослался на подтверждаемую его собственным опытом, а также практикой Европейского суда по правам человека, возможность возложения отдельных публично значимых функций на иных субъектов, не входящих в систему публичной власти. По существу, речь здесь идет о механизме делегирования полномочий. Так, Российская Федерация или ее субъекты, как учредители государственных учреждений и предприятий, обладают правом передавать им определенные функции по обеспечению реализации прав и свобод граждан. Следовательно, не исключено возложение на такие предприятия и организации, в числе прочего, рассматривать жалобы и обращения граждан.

Основным отличительным свойством лица (органа, учреждения, организации и т.п.), рассматривающего жалобу, является наличие у него официально установленной компетенции по удовлетворению содержащихся в жалобе требований. В том случае, если жалоба направлена ненадлежащему адресату, он обязан передать ее на рассмотрение лица, которое полномочно принимать соответствующие решения.

Правовое положение лица, рассматривающего жалобу, урегулировано в действующем российском законодательстве (прежде всего в Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан») с достаточно высокой степенью полноты. Общая модель производства по жалобе включает в себя его основные права и обязанности, которые сбалансированы между собой по объему и содержанию. Так, к правам этого субъекта относятся: право рассматривать жалобу с выездом на место; право оставить жалобу без ответа в случае злоупотребления правом; право принять решение о обоснованности жалобы и прекращении переписки; право при необходимости продлевать срок рассмотрения жалобы.

Основной обязанностью данного субъекта производства является, безусловно, обязанность обеспечить всестороннее, полное и своевременное

рассмотрение жалобы. При этом, впрочем, само понятие «рассмотрение жалобы» является проблематичным, поскольку в законодательстве его смысл не раскрывается. К другим обязанностям лица, рассматривающего жалобу, относятся, например, обязанность зарегистрировать полученную жалобу в надлежащем порядке и в установленный срок и обязанность дать письменный ответ по существу вопросов и требований, содержащихся в жалобе.

Анализ правового положения лица, рассматривающего жалобу, осложняется наличием в законодательстве характерных для российского публичного права формулировок, описывающих те или иные действия без уточнения того, являются ли они правами или обязанностями субъекта. Так, пп.3 п.1 ст.10 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» гласит, что государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо «принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина». Собственно, именно здесь указывается на цель и основное содержание деятельности по рассмотрению жалобы. По смыслу данного положения, речь должна идти об обязанности соответствующего субъекта, однако редакция приведенной статьи не дает однозначного указания именно на обязанность.

Таким же образом – без точного выделения прав и обязанностей – сформулированы и иные полномочия лица, рассматривающего жалобу, например: «жалоба возвращается гражданину...» (п.7 ст.8); «запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия» (пп.2 п.1 ст.10); «ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа» (п.3 ст.10). Тем самым правовой статус лица, рассматривающего жалобу, приобретает элементы неопределенности.

4. Лицо, чьи действия (бездействия) обжалуются. Поскольку жалоба всегда является реакцией лица на нарушение его прав или интересов, она предполагает наличие другой стороны, а именно субъекта, реально или предположительно совершившего данное нарушение. Однако его участие в рассмотрении жалобы вовсе не является обязательным. Общая модель производства по жалобе требует участия лица, чьи действия обжалуются, лишь в единственном случае: при необходимости получения у него документов или материалов.

Подпункт 2 п.1 ст.10 закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает запрос необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия. При этом, согласно п.2 той же статьи, они обязаны предоставить запрашиваемые документы и материалы в течение 15 дней. Безусловно, это требование распространяется и на тех лиц, чьи действия или бездействия стали поводом для самой жалобы.

Обращает на себя внимание, что в законе идет речь лишь о государственных и муниципальных органах, а также должностных лицах; следовательно, если жалоба касается поведения иных физических или юридических лиц, последние не обязаны предоставлять материалы по запросу лица, рассматривающего жалобу (кроме случаев, специально предусмотренных законом).

Отдельные виды производства по жалобам могут включать в себя различные формы участия лиц, чье поведение является предметом обжалования. Так, в рамках конституционного судопроизводства по жалобам граждан орган или должностные лица, издавшие или подписавшие акт, конституционность которого подвергается проверке в связи с жалобой, имеют статус стороны судебного разбирательства со всеми вытекающими из этого процессуальными правами (ст.53 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации»). Напротив, при апелляционном, кассационном или надзорном производстве по гражданским делам судебная инстанция, решение которой обжалуется, никак не участвует в пересмотре дела.

Вопрос о равенстве сторон в процессе рассмотрения жалоб представляет определенную сложность поскольку различны их «стартовые возможности», т.к. лицо, чьи действия обжалуются, наделено, в отличие от заявителя, властными полномочиями. В силу этого возможна следующая позиция: «В делах по жалобам граждан на действия администрации суд не разрешает спора о праве, а осуществляет проверку законности и обоснованности административного акта, ибо спор возможен только между субъектами правоотношений, где стороны поставлены в равное положение. В делах, возникающих из отношений «власть-подчинение», государственный орган выступает» в качестве субъекта, имеющего двойственную природу: как сторона материального административного правоотношения с гражданином и как субъект правоприменения, то есть орган, наделенный властными полномочиями, реализуемыми в административно-процессуальной форме»<sup>1</sup>.

С другой стороны, по общему правилу, несмотря на то, что орган, чьи действия обжалуются, обладает властными полномочиями, он не может иметь в процессе рассмотрения жалобы каких-либо преимуществ по отношению к заявителю. Так, В.О. Лучин и О.Н. Доронина отмечают применительно к конституционным жалобам: «Обращаясь с жалобой в Конституционный Суд, гражданин тем самым переносит спор о праве на рассмотрение независимого органа. Когда данный спор находится на рассмотрении Суда, законодательный орган уже не рассматривается как субъект, полномочный издавать акты, обязательные для исполнения гражданами, а гражданин – как субъект, обязанный данным актам подчиняться. Они становятся равными сторонами в

---

<sup>1</sup> Чесовской Е. И. Судопроизводство по жалобам граждан на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1990. С.7.

судебном процессе, имеющим равные возможности отстаивать перед судом свои правовые позиции»<sup>1</sup>

Основные правовые последствия для лица, чьи действия или бездействия обжалуются, наступают лишь в порядке исполнения решения, принятого по существу жалобы.

5. Лица, содействующие рассмотрению жалобы. К этой категории относятся все субъекты, которые выполняют те или иные вспомогательные функции в процессе производства по жалобе, в т.ч.:

а) представитель – лицо, которому податель жалобы полностью или частично доверяет совершение действий в связи с ее рассмотрением; представитель действует от имени своего доверителя и не в собственных, а исключительно в чужих интересах, но обладает в этом отношении весьма широкими возможностями, вплоть до права подписания самой жалобы (ст.322 ГПК РФ);

б) ненадлежащий адресат жалобы – орган или должностное лицо, получившее жалобу, рассмотрение которой по существу выходит за рамки его полномочий. Ненадлежащий адресат обязан перенаправить жалобу по подведомственности, а также уведомить об этом подателя жалобы. Кроме того, закон наделяет ненадлежащего адресата определенными правами по контролю за дальнейшим ходом производства: он имеет право запрашивать у лиц, которым была передана жалоба, документы и материалы о результатах ее рассмотрения (п.5 ст.8 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»);

в) органы государственной власти, местного самоуправления и должностные лица, располагающие документами и материалами, необходимыми для рассмотрения жалобы, и обязанные предоставить их по запросу лица, рассматривающего жалобу;

---

<sup>1</sup> Лучин В.О., Доронина О.Н. Указ. соч. С.27.

г) лица, чьи интересы затрагиваются рассмотрением жалобы. В ряде случаев они могут быть задействованы в производстве, например, при рассмотрении апелляционных жалоб – в качестве лиц, участвующих в деле.

Кроме того, если рассмотрение жалобы ведется в судебном порядке, то в нем могут участвовать и другие вспомогательные субъекты, характерные для судопроизводства (свидетели, эксперт, переводчик и др.).

Таким образом, из всех перечисленных выше лиц обязательными субъектами производства по жалобе выступают лишь два – податель жалобы и орган (должностное лицо, учреждение), рассматривающий жалобу. Участие остальных, как правило, носит факультативный характер.

## **§ 2. Основания и порядок обращения с жалобой**

Свобода жалобы в рамках российской правовой системы проявляется, помимо всего прочего, в том, что возможность обращения с жалобой не связывается ни с какими предварительными условиями. Иначе говоря, формально-юридически для подачи жалобы не требуется каких-либо определенных оснований. Буквальное толкование соответствующих правовых норм позволяет заключить, что любое лицо, физическое или юридическое, может обратиться с жалобой в любой момент, независимо от наличия или отсутствия каких бы то ни было фактических обстоятельств. Такой подход в целом может быть признан обоснованным, поскольку иное (например, наличие законодательно установленного перечня случаев, при которых допускается обращение с жалобой) могло бы пониматься и использоваться в качестве ограничения или умаления права на обращение.

В этой связи является крайне спорным мнение, в соответствии с которым к жалобам следует предъявлять те же требования, что и к процессуальным актам

судьи, прокурора, следователя и дознавателя, – законность, обоснованность и мотивированность<sup>1</sup>.

Вместе с тем, как представляется, не стоит интерпретировать свободу жалобы как полную несвязанность субъекта, обращающегося с жалобой, какими-либо основаниями. Как отмечает В.М. Жуйков, «неограниченность права на судебную защиту (на доступ к правосудию) зачастую воспринимается как абсолютная дозволенность на обращение в суд с любыми, явно не имеющими правового содержания требованиями (не относящимися никаким образом к правам, свободам или законным интересам заявителей), разрешение которых не может входить в компетенцию суда, а нередко – и вообще в компетенцию каких-либо иных органов или лиц»<sup>2</sup>.

Действительно, наличие оснований вытекает хотя бы из легального определения жалобы как «просьбы гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц» (п.4 ст.4 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Поскольку именно потребность в восстановлении нарушенных прав, свобод или интересов представляет собой специфическое качество жалобы, отличающее ее от иных видов обращений граждан (предложений, заявлений), то можно сделать вывод, что, по меньшей мере, само наличие такого нарушения и является основанием для жалобы. Иной вывод – что лицо имеет право обращаться с жалобой даже при отсутствии нарушения его прав – обесмыслил бы данную юридическую конструкцию.

Косвенным подтверждением сказанному служит положение п.2 ст.16 того же закона, из которого следует, что если гражданин указал в жалобе заведомо ложные сведения, то с него могут быть в судебном порядке взысканы расходы,

---

<sup>1</sup> См.: Банникова А.С. Требования, предъявляемые к жалобам адвоката в уголовном судопроизводстве, как основа процессуальной культуры // Вестник Волгоградского государственного университета. 2012. № 1. С.192-193.

<sup>2</sup> Жуйков В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию//Судебная реформа в прошлом и настоящем. М., 2007. С.42-43.

понесенные в связи с рассмотрением жалобы. Иначе говоря, обращение с жалобой на нарушение прав и свобод человека в том случае, если заявитель знал об отсутствии такого нарушения, влечет санкцию, которая если и не равнозначна запрету, то явно указывает на юридическую ущербность безосновательных жалоб.

Таким образом, основанием для обращения с жалобой является нарушение прав, свобод или законных интересов физического или юридического лица. Однако само понятие «нарушение» не является чем-то очевидным и нуждается в дальнейшем пояснении.

Присутствующий в этом слове корень «руш» (как в словах «обрушиться», «разрушение») в самом общем смысле указывает на поломку, вред, подрыв целостности чего-либо. В быденном языке именно таким значением обладает это слово в оборотах «нарушить тишину», «нарушить покой», «нарушить слово» и т.п. Нарушение – это поведение, вследствие которого утрачивается целостный характер какого-либо предмета или состояния, что мешает его нормальному функционированию.

Однако механическое применение этого значения к понятию «нарушение права» едва ли продуктивно. Если в этом сочетании понятие «право» трактовать в объективном смысле, т.е., как норму или совокупность норм, то становится вполне очевидным, что от нарушения этих норм сами они никак не страдают, поскольку поведение субъектов правоотношений не может воздействовать на само правило поведения, ведь даже в случае отступлений от него оно не утрачивает ни своего содержания, ни своей юридической силы. Аналогичным образом, если в выражении «нарушение права» имеется в виду субъективное право, как юридически закрепленная социальная возможность лица, то само по себе нарушение не означает лишение этого права – оно сохраняется в потенциальном состоянии вплоть до отмены соответствующей нормы объективного права.

Для того чтобы адекватно понимать суть «нарушения права», следует обратиться к практическим аспектам действия правовых императивов. Понятие «нарушение права» отсылает скорее к социологической, чем к нормативной трактовке сущности права. Симптомом нарушения права является не утрата самой юридической возможности в ее общем виде, а невозможность воспользоваться ею в том или ином конкретном случае.

Иными словами, о нарушении права говорят в тех ситуациях, когда соединяются как минимум три фактора: 1) наличие у лица субъективного права (нарушение объективного права здесь не рассматривается хотя бы по той причине, что в определении жалобы говорится о «нарушенных правах», а множественное число применяется лишь к субъективным правам; 2) намерение лица использовать свое право; 3) наличие помех к его реализации. Таким образом, нарушение права представляет собой сочетание нормативно-правовых, психологических и социальных компонентов.

Но в действительности и этот набор условий не является достаточным, чтобы констатировать нарушение права. Дело в том, что невозможность для носителя субъективного права осуществить его может быть вызвана причинами сугубо объективного характера, как социальными, так и природными, и это не будет считаться нарушением. Например, нельзя признать отсутствие железнодорожного сообщения между двумя городами нарушением свободы передвижения, или утрату имущества при пожаре – нарушением права собственности. Феномен нарушения возникает только там, где препятствия к реализации субъективного права стали или могут стать результатом поведения конкретного человека или группы.

Наконец, необходимо отграничивать нарушения прав от их законных ограничений. В последнем случае также имеет место воспрепятствование реализации субъективных прав, причем вполне осознанное, однако не являющееся нарушением по той причине, что носит юридически оправданный характер. Например, В.И. Крусс понимает под ограничением прав «частичную

– в отличие от нуллифицирующей отмены и существенно изменяющего умаления – *модификацию* их содержания, проведенную посредством нормативно-правовых установлений соответствующего уровня (федеральный закон) с целью обеспечения соразмерно необходимой защиты определенных конституционных ценностей»<sup>1</sup>. Так, не может именоваться нарушением права человека на свободу и личную неприкосновенность исполнение законного и обоснованного судебного приговора, которым лицо осуждено к уголовному наказанию в виде лишения свободы.

Таким образом, нарушение прав и свобод человека можно определить как поведение, создающее незаконные препятствия к их практическому осуществлению. Отсюда становится видно, что за кажущейся простотой «нарушения прав» как единственного основания для подачи жалобы в действительности стоит сложный сплав различных социальных и правовых явлений.

В этой связи представляется правильным для более подробного изучения разделить основания к обращению с жалобой на две группы – фактические и нормативно-правовые.

Фактические основания жалобы (гарантирующие ее обоснованность) – это совокупность имевших место событий, действий и иных юридически значимых обстоятельств, дающих непосредственный повод к подаче жалобы, т.е. образующих нарушение прав и свобод человека. К фактическим основаниям, в свою очередь, относятся:

1. Деяние лица или лиц, затрагивающее права и интересы субъекта жалобы. Характерно, что уточнение (персонификация) субъекта, совершившего деяние, для рассмотрения жалобы требуется далеко не всегда. В ряде случаев достаточно указания на сам факт совершения деяния – например, когда объектом обжалования становится нормативный документ.

---

<sup>1</sup> Крусс В.И. Теория конституционного правоупотребления. М., 2007. С.244.

Поскольку деяния, как известно, могут иметь место в форме как действия, так и бездействия, следует в соответствии с этим выделить два типа нарушений – активные и пассивные. При активных нарушениях лицо совершает действия, которые мешают управомоченному лицу реализовать свое право. Пассивное нарушение имеет место в тех случаях, когда для реализации своего права управомоченное лицо нуждается в ответных действиях с чьей-либо стороны, однако они не совершаются.

2. Отсутствие возможности для субъекта жалобы осуществить свои права, свободы или законные интересы. Применительно к субъективному праву это выражается в том, что лицо не может совершить те действия или получить те социальные блага, которые за ним нормативно закреплены. Нарушение свободы состоит в сужении круга тех вариантов поведения, которые на основании закона могут избираться лицом без каких-либо ограничений. Наконец, нарушение законного интереса – это создание затруднений к достижению лицом цели своего не противоречащего закону устремления.

3. Причинная связь между деянием и его последствиями: препятствия к реализации прав, свобод и законных интересов должны быть вызваны именно деяниями, о которых идет речь в жалобе, а не какими-либо иными привходящими причинами.

Рассмотрим указанные элементы фактических оснований жалобы на конкретном примере. Гражданин Российской Федерации В.В. Борисов обратился в Европейский суд по правам человека с жалобой на нарушение его активного избирательного права (права участвовать в голосовании). Невозможность осуществления избирательного права выразилась в том, что Борисов, будучи приговорен судом к лишению свободы, был автоматически исключен из списков избирателей представителей законодательной власти. Причиной невозможности осуществления избирательного права явилось положение ч.3 ст.32 Конституции Российской Федерации: «Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а

также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Это положение в дальнейшем получило свое развитие в российском избирательном законодательстве. Таким образом, в качестве деяния, нарушающего его права, В.В. Борисов в своей жалобе рассматривал закрепление в Конституции Российской Федерации ограничения (по существу, лишения) избирательных прав заключенных.

В данном случае хорошо виден ход поиска фактических оснований жалобы: от обнаружившейся невозможности реализовать свое право – через выявление причинной связи – к тому деянию, которое стало препятствием для правореализации.

В других видах производства по жалобам предусматриваются особые требования к фактическим основаниям жалобы. Так, в порядке конституционного судопроизводства обжалуется только один вид деяний – принятие нормативно-правового акты, противоречащего Конституции Российской Федерации. Применительно к апелляционному производству подробнее раскрываются возможные варианты нарушения – неправильное определение обстоятельств, имеющих значение для дела; недоказанность установленных судом первой инстанции обстоятельств, имеющих значение для дела; несоответствие выводов суда первой инстанции, изложенных в решении суда, обстоятельствам дела; нарушение или неправильное применение норм материального права или норм процессуального права (п.1 ст.330 ГПК РФ).

Примером детального урегулирования оснований подачи жалобы является законодательство о государственных услугах. В соответствии со ст.11.1 Федерального закона от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в редакции Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ такими основаниями являются: нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной или муниципальной услуги; нарушение срока предоставления государственной или муниципальной услуги; требование у заявителя

документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги; отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления государственной или муниципальной услуги, у заявителя; отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами; затребование с заявителя при предоставлении государственной или муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами; отказ органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной или муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений<sup>1</sup>.

Нормативно-правовые основания жалобы (обеспечивающие ее законность) – это набор юридических предписаний, которые позволяют оценивать то или иное деяние в качестве нарушения прав и свобод, а также подвергнуть его обжалованию. В состав нормативно-правовых оснований входят:

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. №383-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. №49. Ч.V. Ст. 7061.

1. Нормы, в которых закрепляются права, свободы и законные интересы лица, обращающегося с жалобой.

Как правило, права и свободы граждан прямо формулируются в нормативно-правовых актах государства, а также актах международного права. Несколько сложнее обстоит дело с законными интересами: «Под законными интересами понимаются исключительно те стремления, которые находятся в сфере правового регулирования. При этом они могут являться и «предправом», и «послеправом». Выражаются они в правомерном поведении, дозволяемом объективным правом. Это стремление субъекта, допускаемое правом к реализации, не зависящее от конкретных мер и способов такой реализации»<sup>1</sup>.

2. Нормы, определяющие незаконность обжалуемых действий (бездействий). Это нормативное основание носит факультативный характер. В том случае, если такие деяния совершены за пределами полномочий соответствующего лица, их незаконность не требует специального нормативного обоснования. Однако если лицо действовало на основании своих прав, может потребоваться указание на нарушение им каких-либо иных правовых норм (например, имеющих более высокую юридическую силу), в противном случае речь может идти о правомерном ограничении субъективных прав.

3. Нормы, устанавливающие право лица на обращение с жалобой. В целом достаточным основанием для этого является ст.33 Конституции Российской Федерации, гарантирующая право граждан на обращение, а также аналогичное положение п.1 ст.2 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам». Однако это не является надлежащим нормативным основанием для некоторых случаев

---

<sup>1</sup> Матейкович М.С., Горбунов В.А. Законные интересы в конституционном праве. М., 2011. С.30.

рассмотрения жалоб в рамках специальных производств, где предусматривается особый субъектный состав лиц, имеющих право на подачу жалобы (например, в апелляционном судопроизводстве по гражданским делам, где, в силу ст.320 ГПК РФ, право принесения жалобы принадлежит не всем, а только сторонам и другим лицам, участвующим в деле).

4. Нормы, определяющие компетенцию органа, должностного лица или учреждения, куда направляется жалоба.

Это основание также может в некотором смысле рассматриваться как факультативное, по крайней мере, применительно к общему порядку рассмотрения жалоб. Действующее российское законодательство не исходит из знания гражданами компетенции соответствующих органов и должностных лиц. Поэтому подача жалобы ненадлежащему адресату не рассматривается как бесосновательная или нарушающая процедуру, и в этом случае на орган, получивший жалобу и обнаруживший, что ее рассмотрение не относится к его компетенции, возлагается обязанность передать жалобу в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение вопросов, поставленных в жалобе (п.3 ст.8 закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Однако это правило не является универсальным и не распространяется на многие разновидности производства по жалобам. Так, Конституционный Суд Российской Федерации и Европейский суд по правам человека не обязаны перенаправлять полученные жалобы по подведомственности. Таким образом, получив жалобу, принятие решения по которой не относится к их компетенции, указанные органы просто оставляют ее без рассмотрения.

С.М. Абрамян полагает, что «анализ законодательства, предусматривающего обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, позволяет сделать вывод, что предпосылками права на обращение в суд по названной категории дел являются лишь два обстоятельства – подведомственность дела суду (положительная) и

отрицательная – отсутствие вступившего в законную силу решения по спору между теми же сторонами, о том же предмете и по тем же основаниям либо определения суда о принятии отказа истца от иска (жалобы)»<sup>1</sup>.

В ранее приведенном примере жалобы Борисова против Российской Федерации нормативным основанием, определяющим само нарушенное право, явилось положение ст.3 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая требует, чтобы Высокие договаривающиеся стороны проводили свободные выборы с приемлемой периодичностью путем тайного голосования, при условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа. В развитие своей интерпретации этого положения автор жалобы сослался также на практику Европейского суда, который установил своими прежними решениями, что эта статья гарантирует объективные и субъективные права участия, в т.ч. право избирать своих представителей на свободных выборах. В качестве нормативного основания, свидетельствующего о неправомерности ограничения этого права, была приведена ст.14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая обязывает государства, действующие в рамках Конвенции, не допускать дискриминации, в том числе по «иным обстоятельствам». Эти основания были подробно изложены в тексте жалобы с использованием прецедентной практики Европейского суда для раскрытия точного смысла отдельных нормативных положений.

Что касается оснований, определяющих право лица на обращение и компетенцию соответствующего органа, то в данном случае ими выступают ст. 34-35 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Прямая ссылка на ст.35 Конвенции имеется в четвертой части жалобы, где обосновывается факт исчерпания заявителем внутренних средств защиты.

---

<sup>1</sup> См.: Абрамян С. М. Обжалование в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.,1995. С.11.

В ряде случаев правила о подведомственности жалоб являются недостаточно ясными. Так, в п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ №12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам»<sup>1</sup> говорилось, что требования организаций и граждан-предпринимателей о признании неправомерными действий должностных лиц, нарушающих их права и охраняемые законом интересы, подлежат рассмотрению в суде (общей юрисдикции), если обжалуемые действия не были оформлены распорядительными или иными документами. Как отмечает П.А. Скобликов, «если в дальнейшем на одном из этапов судебного процесса выяснится, что о проведении ОРМ выносилось постановление, данное дело становится неподведомственным суду, и суд должен прекратить производство по делу. Вместе с тем спор станет подведомствен арбитражному суду (согласно все тому же п. 4 постановления № 12/12), и у заявителя есть право обратиться туда, начав новый процесс с исходной точки»<sup>2</sup>.

Из изложенного видно, что основным видом деятельности заявителя на подготовительном этапе к обращению с жалобой, по существу, является *юридическая квалификация*, причем сразу по двум направлениям:

- квалификация деяний каких-либо лиц в качестве нарушения его прав, свобод или законных интересов;
- квалификация соответствующей юридической ситуации как относящейся к юрисдикции конкретного органа, учреждения или должностного лица.

Осуществление юридической квалификации, разумеется, не входит в обязанности заявителя. Вменение юридической квалификации в качестве обязанности фактически могло бы выступать как ограничение доступности жалобы, поскольку тогда она, безусловно, требовала бы наличия специальных

---

<sup>1</sup> См.: Вестник ВАС РФ. 1992. № 1.

<sup>2</sup> Скобликов П.А. Обжалование в суд решений и действий (бездействия) правоохранительных органов и их должностных лиц. М., 2011. С.23.

навыков или обращения за юридической помощью. Тем не менее фактически она всегда происходит в той или иной форме, поскольку в противном случае не могла бы появиться сама жалоба. Степень точности проведенной юридической квалификации напрямую влияет на эффективность жалобы как правового средства. Если фактические основания жалобы не увязаны корректным образом с ее нормативными основаниями, например, если обжалуемые деяния в действительности не препятствуют лицу пользоваться своими правами или совершены законно и не противоречат принципу соразмерности, если жалоба подана в орган, который не правомочен ее рассматривать и не обязан передавать надлежащему адресату, то жалоба в данном конкретном случае не станет действенным средством правовой защиты, поскольку желаемый для заявителя результат не будет достигнут.

Другой необходимой операцией, предшествующей подаче жалобы, является *выбор способа защиты прав*. По существу, он сводится к избранию одного из трех основных вариантов: исковая форма защиты, жалоба или самозащита. В ряде случаев выбор жалобы предопределяется самими обстоятельствами защиты права: например, когда заявитель считает, что его права нарушены незаконным решением суда первой инстанции. В других условиях решение обратиться с жалобой, а не с исковым заявлением в суд, или не прибегать к самозащите прав, зависит от лица, чьи права и интересы нарушены, и принимается им с учетом таких факторов, как степень сложности процедуры, размер расходов на ведение дела, доверие или недоверие к тем или иным органам власти, наличие риска и т.п.

Наконец, если принято решение о защите своих прав путем обращения с жалобой, возникает необходимость выбора органа (учреждение, должностное лицо), к которому следует обратиться. Здесь центральную роль играет характер притязания (требования), содержащегося в жалобе. При этом, как представляется, возможны два алгоритма выбора надлежащего субъекта:

1) сформулировать притязание и определить, к чьей компетенции относится его удовлетворение;

2) определить орган или иного субъекта, которому будет направлена жалоба, и с учетом его компетенции определить содержание своего требования.

Не исключена одновременная подача жалобы в несколько различных органов. В этом случае, как отмечает А.Я. Курбатов, «в законе может быть установлено, что в случае, если жалоба поступила в суд и в вышестоящий орган (вышестоящему должностному лицу), жалобу рассматривает суд (см., например, п. 2 ст. 30.1 КоАП РФ) либо рассмотрение жалобы, поданной в административном порядке, приостанавливается. Так, принятие судом к рассмотрению заявления об оспаривании постановления, действий (бездействия) должностного лица службы судебных приставов приостанавливает рассмотрение жалобы, поданной в порядке подчиненности (п. 2 ст. 126 ФЗ «Об исполнительном производстве»)»<sup>1</sup>.

В особых случаях (например, связанных с обращением в Европейский суд по правам человека) подготовка к подаче жалобы требует и иных, более сложных действий. Это связано с тем, что условием приемлемости жалобы в Европейский суд является исчерпание внутренних средств правовой защиты. Как отмечают специалисты в данной сфере, намерение подать жалобу в Европейский суд означает, что «с самых ранних стадий внутреннего разбирательства вопросы, возникающие в рамках Конвенции, должны быть на переднем плане судебной стратегии, избранной адвокатом»<sup>2</sup>, иначе говоря, что все предпринимаемые действия по защите своих прав должны совершаться с учетом планируемой жалобы в Европейский суд по правам человека.

---

<sup>1</sup> Курбатов А. Я. Защита прав и законных интересов в условиях «модернизации» правовой системы России. М., 2013. С.16.

<sup>2</sup> Холлидер Д. Ведение дел в российских судах в расчете на разбирательство в Страсбурге//Обращение в Европейский Суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. М., 2006. С.2.

Порядок подачи жалобы определяется тем, в какой именно орган или к какому должностному лицу обращается заявитель. В целом возможны следующие основные варианты:

1. Почтовая отправка жалобы. В этом случае предпочтительно использовать заказное письмо с уведомлением о вручении, или курьерскую доставку корреспонденции. Именно уведомление будет выступать подтверждением факта получения жалобы адресатом.

2. Личное вручение жалобы. Этот способ предполагает явку лица, подающего жалобу, либо его представителя, в орган или учреждение, куда направляется жалоба, с передачей документа лицу, правомочному его принять и зарегистрировать. Разновидностью личного вручения жалобы является такая форма, как личный прием граждан, проводимый руководителями соответствующих органов или специально уполномоченными лицами. В этом случае возможно обращение с жалобой как в устной, так и в письменной форме. Характерно, что даже устная жалоба, полученная в ходе приема граждан, подлежит переводу в письменную форму – путем заполнения карточки личного приема, где отражается содержание жалобы, а также ответа на нее – если он не требует проверки и иных дополнительных действий; в противном случае на устную жалобу дается письменный ответ.

Как представляется, в любом случае желательно сопровождать устное обращение на личном приеме передачей письменного текста жалобы, который регистрируется и рассматривается в общем порядке (ч.4 ст.13 закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»). Это связано с тем, что время общения с должностным лицом в рамках личного приема, как правило, весьма ограничено, и это не позволяет с достаточной степенью подробности изложить фактические и нормативные основания жалобы, что, в свою очередь, может послужить поводом для последующего отклонения жалобы как безосновательной.

3. Электронная форма. По общему правилу, допускается подача жалоб в органы государственной власти, местного самоуправления и их должностным лицам в виде электронных документов. К ним также могут прилагаться электронные копии необходимых документов или материалов; ответ на такого рода жалобы дается по электронной почте или в письменной форме – по желанию заявителя.

Очевидными преимуществами электронной формы являются простота, быстрота и отсутствие затрат. Трудности связаны с удостоверением факта доставки жалобы и ее регистрацией.

В настоящее время многие государственные органы используют для приема жалоб граждан свои интернет-сайты.

В соответствии с пп. «а», «б» п. 6 Правил подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. №840, в электронном виде жалоба может быть подана заявителем посредством официального сайта органа, предоставляющего государственную услугу, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2015 г. №1232 п. 6 рассматриваемых правил был дополнен пп. «в»: жалоба может быть подана посредством портала федеральной государственной информационной системы, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг органами, предоставляющими государственные и

муниципальные услуги, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими (далее – система досудебного обжалования) с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

При этом «обращения в электронном виде, направляемые в службу делопроизводства, минуя установленную форму ввода, не должны приниматься. Размер текста обращения в электронном виде, как правило, не должен превышать 10 000 символов. В случае если в интернет-обращении заявителем указан адрес электронной почты, по этому адресу направляется уведомление о приеме обращения или об отказе в рассмотрении (с обоснованием причин отказа), после чего обращение распечатывается и дальнейшая работа с ним ведется как с письменным обращением на бумажном носителе»<sup>1</sup>.

4. Особым вариантом подачи жалобы является направление ее в тот орган, действия которого обжалуются. Этот способ характерен для апелляционных жалоб. Он внешне расходится с общим принципом, в соответствии с которым невозможно обращение с жалобой к тому же органу или должностному лицу, чьи действия (бездействия) становятся предметом обжалования. Фактически же этот принцип здесь не нарушается, поскольку суд первой инстанции выступает лишь посредником, передающим апелляционную жалобу по подсудности.

В настоящее время в российской прессе активно обсуждается единый механизм учета жалоб граждан, который должен строиться на технологиях общественной инициативы<sup>2</sup>.

Регистрация жалобы является юридическим фактом, означающим, что начата процедура ее рассмотрения.

---

<sup>1</sup> Кабашов С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России. М., 2010. С.177.

<sup>2</sup> См., например: Шадрина Т. Анонимке net. В России создадут единый электронный реестр жалоб // РГ. 2016. 2 февраля

### § 3. Порядок рассмотрения жалоб

Рассмотрение жалобы является центральной частью процедуры, однако смысл самого понятия «рассмотрение» в действующем российском законодательстве не раскрывается и требует существенного уточнения.

В ст.4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» даются определения лишь пяти понятий: «обращение гражданина», «предложение», «заявление», «жалоба», «должностное лицо». Таким образом, легальная дефиниция «рассмотрения жалоб» в этом законодательном акте отсутствует, в силу чего положение ч.1 ст.9 того же закона, согласно которому обращения подлежат обязательному рассмотрению, не имеет юридически определенного содержания.

Слово «рассматривание» в русском языке, помимо прямого значения – «пристальное разглядывание», может означать также изучение, анализ, подробное ознакомление. Однако далеко не всегда это слово указывает на принятие какого-либо решения, т.е. на волевой компонент процедуры, всегда сопутствующий познавательному. Таким образом, «рассмотрение» по своему основному смыслу предполагает исследование обстоятельств дела, их проверку и т.п., однако вынесение решения может оставаться за его рамками.

Описание общего порядка рассмотрения жалоб граждан, содержащееся в ст.10 закона, не вносит никакой ясности в этот вопрос. Обязанность обеспечивать «объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения», закрепленная в п.1 ч.1 ст.10, остается декларативной, поскольку нет расшифровки ее содержания. Собственно, суть деятельности по рассмотрению жалоб сведена в законе к таким действиям компетентного лица, как запрос необходимых документов (материалов) и дача письменного ответа по существу вопросов, поставленных в обращении (жалобе). Никак не упоминается ни об исследовании обстоятельств дела, ни о принятии решения по обращению. Такой предельно редуцированный способ регулирования, как

представляется, вольно или невольно предрасполагает к формальному рассмотрению жалобы, без тщательного анализа изложенных в ней проблем.

На это можно было бы возразить, что рамочный закон и не должен содержать детальной регламентации по соответствующим вопросам, которые могут быть решены в специальных нормативно-правовых актах. Однако для сравнения достаточно привести положения аналогичного закона республики Беларусь от 18 июля 2011 г. №300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц»<sup>1</sup>. В ч.1 ст.14 этого закона говорится следующее: «Письменные обращения считаются рассмотренными по существу, если решены все изложенные в них вопросы, приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов заявителей и им направлены письменные ответы» (в отношении устных заявлений имеется почти тождественное указание в ч.3 той же статьи, различие касается лишь формы ответа на обращение).

Таким образом, закон республики Беларусь, в отличие от российского, предлагает вполне конкретные критерии, определяющие существо понятия «рассмотрение жалобы»: помимо ответа на жалобу, к ним относятся вынесение решения по изложенным в жалобе вопросам и принятие мер по обеспечению и защите прав заявителей. Это (по крайней мере, на уровне нормативной модели) придает процедуре рассмотрения жалоб необходимую целенаправленность и не позволяет подменять разрешение дела по существу лишь дачей официального ответа на обращение, что, к сожалению, мы наблюдаем в российском варианте.

Российский закон также упоминает о «мерах, направленных на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина», однако эта описательная формулировка находится в п.3 ч.1 ст.10, в то время как обязанность рассмотреть жалобу закреплена в п.1, так что эти два действия оказываются оторванными друг от друга и остается неясным, как же связаны между собой рассмотрение жалобы и принятие мер по защите прав,

---

<sup>1</sup> См.: Народная газета. 2011. 21 июля.

тем более что последние даже не вменены прямо в обязанность соответствующим органам и должностным лицам. Таким образом, подход к общему регулированию отношений, связанных с рассмотрением жалоб, в законодательстве республики Беларусь, представляется в целом более обоснованным и соответствующим природе данной процедуры, нежели в законодательстве Российской Федерации.

В качестве основных признаков, характеризующих рассмотрение жалобы как особую разновидность юридической деятельности, можно выделить следующие:

1. Рассмотрение жалобы – это частный случай правоприменения, то есть реализации правовых норм компетентным субъектом, как правило, наделенным теми или иными властными полномочиями.

2. Основным содержанием рассмотрения жалобы является проверка и правовая оценка обстоятельств, которые изложены в информативной части жалобы.

3. Целью рассмотрения жалобы является принятие итогового решения, выражающегося в удовлетворении или отклонении притязания, с которым обращается автор жалобы.

На основе этого можно дать следующее определение: *рассмотрение жалобы – это организационная и правоприменительная деятельность компетентных субъектов, проявляющаяся в проверке и оценке фактов, изложенных в жалобе, и направленная на принятие решения об удовлетворении или отклонении требований заявителя.*

Из этого вытекает, в частности, что само решение является лишь конечной целью процедуры, которая не всегда достигается в каждом конкретном случае, поскольку для этого необходимы дополнительные условия, и при их отсутствии производство может завершиться без принятия решения по существу дела. Что касается обязанности дать ответ на жалобу, то она вообще едва ли относится к

основному содержанию рассмотрения жалобы, а скорее представляет собой его правовое последствие.

Поскольку, как уже отмечалось выше, общая регламентация рассмотрения жалоб в российском законодательстве носит фрагментарный и неудовлетворительный характер, для анализа содержания этой процедуры следует взять за основу те виды юридических производств, в рамках которых процессуальное регулирование рассмотрения жалоб является наиболее детальным. Речь идет о судебном порядке обжалования, который, с нашей точки зрения, можно использовать в качестве своеобразного эталона для построения общей модели рассмотрения жалоб как таковых.

Анализ соответствующих источников российского и международного права позволяет выделять следующие основные стадии процесса рассмотрения жалоб: проверка приемлемости жалобы; исследование фактических обстоятельств дела; юридическая квалификация установленных фактов; оценка требования, содержащегося в жалобе; принятие решения; оформление принятого решения.

1. *Проверка приемлемости жалобы.* Этот этап можно также именовать «предварительным рассмотрением». Его смысл заключается в том, чтобы дать оценку еще не самому требованию, содержащемуся в жалобе, и даже не тем обстоятельствам, на которые ссылается заявитель, а только юридической корректности самого обращения, включая формальные характеристики текста жалобы.

Основная функция этой стадии – создание фильтра для отсеивания тех жалоб, которые не удовлетворяют минимально необходимым требованиям; в особенности это актуально в тех случаях, когда тот или иной тип жалоб рассматривается не системой органов, а отдельно взятым органом, в силу чего на него возлагается значительная нагрузка, и необходимо ограничить число жалоб, принимаемых к производству.

Предметом проверки на этапе предварительного рассмотрения жалобы могут быть, в частности, следующие ее характеристики:

А. Надлежащий субъект жалобы. В частности, проверке подлежат общая правосубъектность субъекта, от которого исходит обращение, а также его принадлежность к той группе лиц, которой предоставлено право на обращение в рамках конкретной процедуры.

В ряде случаев, когда субъектный состав права жалобы определен недостаточно точно, он может стать поводом для выработки самостоятельной правовой позиции. Примером может служить Постановление Конституционного Суда от 24 октября 1996 г. №17-П по делу о проверке конституционности части первой ст. 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»». Дело в том, что в ч.4. ст.125 Конституции РФ круг лиц, которые могут обращаться в Конституционный Суд РФ с жалобами на нарушение прав граждан, не уточняется; ч.1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предоставляет право на обращение в Конституционный Суд либо тем гражданам, чьи права и свободы нарушаются законом, либо их объединениях. В данном случае в Конституционный Суд обратились юридические лица – два товарищества и одно общество с ограниченной ответственностью. Поскольку закон прямо не упоминал юридических лиц в качестве субъектов, уполномоченных подавать жалобу, то решение оставалось за самим Конституционным Судом.

Конституционный суд пришел к выводу, что товарищества и общества с ограниченной ответственностью по своей природе представляют собой объединения граждан, созданные ими для совместной реализации своих конституционных прав (право на предпринимательскую деятельность, право

собственности), и, следовательно, поданные ими жалобы в Конституционный Суд подлежат рассмотрению<sup>1</sup>.

Б. Надлежащий адресат жалобы. Проверяется, относится ли поступившая жалоба к подведомственности получившего ее органа. При этом, как представляется, подведомственность жалобы может выражаться в двух формах: явной, когда в нормативных документах прямо закрепляется обязанность соответствующего субъекта рассматривать подобные жалобы; и неявной, когда непосредственного указания на рассмотрение жалоб не имеется, однако принятие того решения, которого требует заявитель, действительно относится к компетенции данного органа.

Основными критериями подведомственности выступают предмет жалобы, т.е. характер того нарушения прав человека, в связи с которым подается жалоба, и содержание того требования, с которым обращается заявитель.

Существуют определенные трудности с таким предметом жалобы, как бездействие, особенно в отношении бездействия судебных органов. Д.Г. Нохрин отмечает по данному поводу: «Теоретически у заинтересованных лиц, есть возможность обжаловать неправомерное бездействие суда в суд в соответствии с нормами гл. 25 ГПК РФ. Такие попытки предпринимались, например, заявителем по уже упоминавшемуся делу «Бабурин против России». Как показывает практика, известная в основном по решениям и постановлениям Европейского суда по правам человека, суды Российской Федерации чаще всего отказывают в принятии таких жалоб за их неподведомственностью»<sup>2</sup>.

В. Оплата государственной пошлины (в тех случаях, когда она требуется по закону, и с учетом наличия льгот, освобождающих отдельные категории заявителей от уплаты пошлины или снижающих ее размер).

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 №17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // Собрание законодательства РФ. 1996. №45. Ст. 5202.

<sup>2</sup> Нохрин Д.Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. М., 2009. С.139.

Г. Соблюдение документальной формы жалобы. Прежде всего речь идет о наличии в тексте жалобы тех сведений, которые относятся к числу обязательных (данные о заявителе, о предмете и основаниях жалобы, содержание требования и т.п.), а также подписи заявителя и необходимых прилагаемых документов.

Д. Соблюдение сроков подачи жалобы.

Е. Соблюдение дополнительных условий приемлемости жалобы в зависимости от специфики процедуры. Так, в конституционном судопроизводстве таким дополнительным условием является факт применения обжалуемого закона в конкретном деле; в рамках разбирательства в Европейском суде по правам человека – исчерпание национальных средств правовой защиты и отсутствие в практике суда ранее рассмотренного аналогичного дела; протоколом 14 введено еще одно условие – значительность причиненного ущерба: «Жалоба может быть признана неприемлемой на этом основании только при соблюдении двух условий: дело не представляет особой важности для целей Конвенции и дело может быть по существу вопроса рассмотрено национальными судами. При обсуждении Протокола 14 многие эксперты в области европейской защиты прав человека выступали против введения нового критерия приемлемости, полагая, что это может ограничить право на индивидуальное обращение, а также может стать предметом принятия необоснованных решений»<sup>1</sup>.

В рамках конституционного правосудия предварительное рассмотрение жалобы предполагает частичный анализ ее содержания, в т.ч. первичная оценка ее добросовестности и обоснованности: «В процессе предварительного изучения жалобы проверяется, что послужило поводом к ней – закон в целом или его отдельные нормы; решается вопрос о пределах оценки закона на предмет соответствия его Конституции (подлежит ли контролю исключительно

---

<sup>1</sup> Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сборник аналитических статей / Под ред. М.Р. Воскобитовой. М., 2005. С.31.

содержание его обжалованных норм или же необходима проверка соблюдения надлежащего порядка его принятия, подписания, опубликования и вступления в законную силу). На этой стадии исследуются основания к рассмотрению жалобы Судом, в частности, имеется ли в действительности неопределенность в вопросе о соответствии оспариваемого закона Конституции или же такой неопределенности в действительности не существует, а есть лишь неправильное (умышленное или неумышленное) истолкование заявителем соответствующего закона и норм Конституции, стремление придать отдельным положениям Конституции желаемый смысл при помощи судебного решения»<sup>1</sup>.

В научной литературе отмечается незаконность введения в некоторых субъектах Российской Федерации дополнительных оснований для оставления жалоб без рассмотрения: «В частности, во Владимирской области таким основанием является наличие в нем общих рассуждений по известным политическим и экономическим темам (без указания на то, что следует понимать под «общими рассуждениями» и каковы критерии отнесения политических и экономических проблем к известным); в Курской области запрещена отправка обращений, нарушающих общепринятые понятия об этике общения, компрометирующих любые группы людей по любому признаку либо носящих отвлеченный характер, смысл текста которых трудно понять»<sup>2</sup>.

Как правило, предварительное рассмотрение жалобы происходит в заочной форме и ограничивается изучением документов; субъектами процессуальной деятельности на данном этапе являются не только должностные лица, правомочные принимать решение по существу жалобы, но и представители вспомогательного аппарата соответствующего органа (секретариатов судов и т.п.).

---

<sup>1</sup> Лучин В.О., Доронина О.Н. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации. М., 1998. С.85.

<sup>2</sup> Лапшина А.И. Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. №1. С.103-104.

По итогам проверки приемлемости жалобы могут приниматься следующие варианты решения:

- о принятии жалобы к рассмотрению и продолжении производства по делу (в случае признания приемлемой);

- о возвращении жалобы заявителю для устранения недостатков (в случае неправильного оформления);

- об отказе в принятии жалобы (в случае существенного нарушения условий приемлемости);

- о передаче жалобы на рассмотрение другого органа (в случае нарушения подведомственности).

2. *Исследование фактических обстоятельств дела.* На этой стадии происходит проверка достоверности той информации, которая приводится в жалобе, в части описания действий, являющихся, с точки зрения заявителя, нарушением его прав, а также выяснение сопутствующих обстоятельств, имеющих значение для правовой оценки этих действий.

Основной функцией этой стадии является информационная подготовка решения по делу с целью обеспечения его максимальной обоснованности.

Объем и сложность деятельности органа, рассматривающего жалобу, по проверке фактических обстоятельств дела, определяется спецификой предмета обжалования и процессуальным режимом разбирательства. Так, в рамках судопроизводства по кассационным жалобам исследование фактических обстоятельств, по сути, не предусматривается, а решение основывается лишь на юридической оценке ранее вынесенного судебного акта; минимизирована эта стадия и в рамках процедуры конституционного судопроизводства по жалобам граждан, поскольку фактическая сторона дела сводится к применению обжалуемого закона в конкретном деле.

Вместе с тем в рамках производства по жалобам серьезное значение имеет концепция тщательного и эффективного расследования, выработанная

Европейским судом по правам человека в качестве элемента «эффективного средства правовой защиты» и предполагающая необходимость установления всех обстоятельств, имеющих значение для вынесения правильного решения по делу, а также их подробного закрепления в процессуальных документах.

В тех случаях, когда обжалуются не документы, а действия представителей власти, а также когда предмет жалобы является не юридическая, а фактическая обоснованность того или иного решения (как, например, в апелляционном судопроизводстве), необходима максимальная детальность в сборе сведений.

В тех случаях, когда решение по жалобе включает в себя лишь общие ссылки на те или иные фактические обстоятельства, без их конкретизации, это свидетельствует о недостаточной тщательности расследования и в практике Европейского суда по правам человека расценивается как нарушение стандартов «эффективного средства правовой защиты».

Так, в деле «Власов против Российской Федерации» (жалоба №78146/01) Европейский суд установил, что заявителю, находившемуся под стражей, было отказано в отправке писем, а суды при рассмотрении жалобы на этот отказ установили, что письма либо содержали конфиденциальную информацию о расследуемом уголовном деле, либо выражали неуважение к правоохранительным органам. При этом судебные решения не содержали ссылок на конкретные фразы из писем.

Европейский суд пришел к выводу: «Ни на одной стадии разбирательства на уровне страны или в Страсбурге российские власти не предъявляли фрагментов или элементов писем заявителя, которые содержали бы сведения по уголовному делу или оскорбительные выражения. Если такие заявления содержались в письмах, национальные власти обязаны были включить хотя бы ссылки на них в основания для отказа» (п.136 Постановления Европейского

суда по правам человека от 12.06.2008 «Дело «Власов (Vlasov) против Российской Федерации»»<sup>1</sup>.

Представляются возможными два подхода к определению круга фактов, подлежащих установлению: сплошной, когда орган, рассматривающий жалобу, выявляет все обстоятельства, имеющие значение для дела, и выборочный, когда происходит только проверка тех фактов, о которых говорится в самой жалобе.

Сопоставляя эти варианты применительно к рассмотрению судом апелляционных жалоб, Н.А. Колоколов отмечает следующие их достоинства и недостатки: «Формально сочетание принципа свободы обжалования судебного решения с методом сплошной ревизии материалов дела должно гарантировать наилучший результат судебно-контрольной деятельности. Однако незащищенность вышестоящей инстанции от злоупотребления участниками права на обжалование ведет к ее перегрузке лишней работой, задержке исполнения судебных решений и, как следствие, нарушению прав участников процесса, согласных с судебным решением»<sup>2</sup>.

*3. Юридическая квалификация установленных фактов.* На этой стадии производится правовая оценка жалобы с точки зрения того, правомерны ли утверждения заявителя о нарушении его прав и свобод в конкретном случае.

Основной функцией данной стадии является юридическое обоснование принимаемого решения по делу.

Поскольку юридическое содержание жалобы состоит в утверждении заявителя о том, что обжалуемые решения или действия являются незаконными, нарушающими его права или законные интересы, то задачей органа, рассматривающего жалобу, является не всесторонняя квалификация

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Европейского суда по правам человека от 12.06.2008 «Дело «Власов (Vlasov) против Российской Федерации»//Российская хроника Европейского суда. Приложение к «Бюллетеню Европейского суда по правам человека». Специальный выпуск. 2009. №2.

<sup>2</sup> Колоколов Н.А. Система обжалования, проверки и пересмотра судебных решений в России: генезис, эволюция и перспективы развития //Апелляция: реалии, тенденции и перспективы. М., 2013. С.86.

соответствующих действий, а в первую очередь установление их правомерности или неправомерности.

При этом следует иметь в виду, что далеко не все виды жалоб предполагают наличие собственно правового обоснования. Так, согласно п.8 ст.37 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в жалобе должна содержаться позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации. Однако Федеральный закон «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации» такого требования не содержит: в обращении должна быть изложена лишь «суть предложения, заявления или жалобы» (п.1 ст.7), что не обязательно означает наличие конкретных ссылок на нарушенные нормы права.

Таким образом, проведение юридической квалификации возможно в двух вариантах: либо как проверка той правовой оценки, которая уже содержится в рассматриваемой жалобе, либо как самостоятельный поиск компетентным органом той правовой нормы, под действие которой подпадают оцениваемые действия.

Это порождает на практике довольно сложные проблемы в сфере доказывания. Основное значение здесь приобретает вопрос о бремени доказывания: кто именно обязан доказывать законность или незаконность тех или иных действий?

Так, в сфере борьбы с дискриминацией Директивы Европейского Союза 2000/43/ЕС и 2000/78/ЕС предусматривают, что «в гражданских делах лицо, которое, как утверждается, является жертвой дискриминации, если оно имеет достаточно серьезные основания, чтобы утверждать о наличии дискриминации (*prima facie case*), может переложить бремя доказывания на ответчика по делу, который должен доказать, что принцип равноправия не был нарушен»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Де Шуттер О. Доказывание дискриминации// Защита личности от дискриминации. В 3 томах. Т.1. М., 2009. С.360-361.

Типичной ситуацией при юридической квалификации в процессе рассмотрения жалоб является обнаружение юридической коллизии: обжалуемые действия или решения соответствуют одним нормам права, но противоречат другим. В этих случаях орган, рассматривающий жалобу, обязан принять решение в соответствии с предписаниями того источника права, который обладает более высокой юридической силой; в случае же, если противоречащие друг другу правовые нормы одинаковы по юридической силе, то следует действовать в соответствии с принципом приоритета прав и свобод человека, т.е. признать юридически корректным тот вариант, который способствует реализации прав заявителя.

Как отмечает В.Д. Зорькин, «рассматривая жалобу на неправомерное ограничение политических прав, Конституционный Суд вынужден соизмерять степень вмешательства в осуществление политических прав граждан с необходимостью защиты таких конституционных ценностей, как основы конституционного строя, обеспечение обороны страны и безопасности государства»<sup>1</sup>.

По итогам юридической квалификации каждое из обжалуемых действий может быть признано либо незаконным, либо правомерным, либо юридически безразличным; в последних двух случаях жалоба удовлетворению не подлежит.

4. *Оценка требования, содержащегося в жалобе.* На этой стадии, с учетом ранее проведенного исследования фактов и их юридической квалификации, рассматривается возможность удовлетворения тех притязаний, которые изложены заявителем при обращении с жалобой.

Основной функцией данной стадии является выбор конкретного варианта разрешения дела.

Следует отметить, что оценка требований заявителя осуществляется лишь в том случае, если предыдущие стадии рассмотрения жалобы в целом дали положительный результат; если же факты, изложенные в жалобе, не

---

<sup>1</sup> Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С.234.

подтвердились, или в них не обнаружено нарушения прав граждан, то жалоба подлежит отклонению вне зависимости от того, какие требования в ней выдвигаются.

В случае же, когда подобные нарушения обнаружены, требования заявителя проверяются по следующим основным критериям:

а) законность – предусмотрены ли меры, о которых просит заявитель, положениями действующего законодательства или международного права и находятся ли они в компетенции органа, рассматривающего жалобу;

б) обоснованность – существует ли причинно-следственная связь между выявленными нарушениями и теми мерами, которых требует заявитель (например, действительно ли причинен тот вред, возмещения которого он запрашивает);

в) справедливость (пропорциональность) – соответствует ли запрашиваемая компенсация или иные требования заявителя характеру и серьезности выявленных нарушений.

Практика показывает, что обычно критерий законности рассматривается в качестве приоритетного по сравнению с остальными критериями. Как правило, когда этот критерий не усматривается органом, рассматривающим жалобу, то вопрос об обоснованности и справедливости выдвигаемого требования уже не исследуется. При этом «законность» обычно рассматривается как соответствие не только законам, но и подзаконным нормативно-правовым актам.

Так, адвокат В. в своей кассационной жалобе просила отменить постановление судьи, считая ошибочным определение оплаты труда адвоката по числу дней, без учета числа подзащитных. В. утверждала, что размер оплаты труда установлен исходя из одного подзащитного, а при наличии двух подзащитных необходимо удвоить оплату пропорционально увеличению объема работы. Суд оставил кассационную жалобу без удовлетворения, ссылаясь на то, что в Постановлении Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 г. №400 «О размере оплаты труда адвоката, участвующего в

качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда»<sup>1</sup> предусмотрено определение оплаты труда исходя из количества дней, затраченных на оказание юридической помощи<sup>2</sup>.

5. *Принятие решения.* На этой стадии орган, рассматривающий жалобу, определяет юридически правильный вариант реагирования на обращение заявителя в рамках своей компетенции для последующего закрепления в индивидуально-властном правоприменительном акте.

Основной функцией данной стадии является разрешение социального конфликта, ставшего причиной для обращения с жалобой.

По мнению С.С. Алексеева, «решение юридического дела представляет собой *умозаключение, в котором конкретные факты (обстоятельства дела) подводятся под норму права.* Решение, таким образом, является как бы сведением воедино двух предварительных стадий, когда фактическая и юридическая основы применения права совмещаются»<sup>3</sup>.

На основе суммирования всех установленных фактов и их правовой оценки компетентный орган может выбрать один из трех основных вариантов решения:

а) об отклонении жалобы – в том случае, если обстоятельства, на которые ссылается заявитель, не подтвердились (полностью или в той части, которая является определяющей для разрешения дела), или в них не усматривается нарушений закона, ущемления прав и свобод человека или его законных интересов;

б) о полном удовлетворении жалобы – когда признаны достоверными все изложенные в жалобе факты или их основная часть, установлена их неправомерность, требования заявителя сочтены обоснованными;

---

<sup>1</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №28. Ст.2925.

<sup>2</sup> См.: Субочев В.В. Законные интересы. М., 2008. С.441.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. Т.2. М., 1982. С.344.

в) о частичном удовлетворении жалобы – если в целом нарушения, являющиеся предметом обжалования, подтверждены, однако требования заявителя признаются либо обоснованными не в полной мере, либо чрезмерными.

Формами удовлетворения жалобы могут быть как отмена ранее принятого решения, так и его частичное изменение<sup>1</sup>. Элемент дискреции (правоприменительного усмотрения) в рассмотрении жалоб, как представляется, уместен не в части признания достоверности фактов или их правовой квалификации, но именно в части определения принимаемых мер, в том случае, когда законом в данном случае предусматривается та или иная вариативность.

*б. Оформление принятого решения.* Как правило, на этой стадии орган, проводивший процедуру рассмотрения жалобы, документально выражает принятое решение по делу в виде правоприменительного акта соответствующего вида и формы.

Основной функцией данной стадии выступает доведение принятого решения до сведения всех заинтересованных лиц с целью его исполнения, а также до сведения широкой общественности.

В этой связи основными требованиями к тексту решения можно считать следующие:

а) правовая определенность – необходимо, чтобы права и обязанности участников правоотношения были установлены с максимальной точностью, не допуская множественных толкований, а также чтобы решение носило окончательный характер;

б) мотивированность. «Отсутствие мотивировки, – верно подчеркивал М.Д. Загряцков, – противоречит самой природе права жалобы, лишая жалобщика

---

<sup>1</sup> См., например: Ковтков Д.И. Полномочия суда кассационной инстанции в гражданском процессе // Журнал российского права. 2015. № 4. С.98-99.

основания для дальнейшего обжалования неправильного решения и чрезвычайно ослабляя и даже совершенно отнимая возможность жаловаться. Отсутствие мотивов является существенным нарушением производства и может дать основание для отмены решения по своей юридической природе. Особенно настоятельно необходима мотивировка отказа в жалобе»<sup>1</sup>.

Мотивированность решения предполагает наличие детального изложения аргументов по каждому рассматриваемому пункту дела с критическим изложением позиций сторон, исследованием и оценкой предъявленных доказательств.

#### **§ 4. Правовые последствия рассмотрения жалоб**

Вынесение решения по итогам рассмотрения жалобы является порождающим юридическим фактом, который вызывает несколько возможных юридических последствий.

1. Прежде всего речь идет о *праве гражданина получить письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов*. Ответ на жалобу органа, в который она поступила, в большинстве случаев является обязательным. Отсутствие ответа является законным лишь в случае, когда обращающийся не указывает своих данных (ФИО и почтового адреса) или когда обращение содержит оскорбительные и нецензурные выражения. Таким образом, каждый гражданин, направляющий жалобу, может рассчитывать на ответную реакцию со стороны органа, в которую он ее направил.

Несмотря на все более возрастающий поток обращений, связанный, очевидно, с повышением гражданской активности и прояснением для граждан самой процедуры обращения, и соответственно возможные сложности ввиду большого количества поступающих жалоб, ответ в установленные сроки

---

<sup>1</sup> Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы. С.69.

является строго обязательным и лежит в сфере ответственности организации, куда поступила жалоба. На сегодняшний день существует немалое количество прецедентов, связанных с нарушением сроков ответа, затягиванием рассмотрения жалобы и оставлением ее вовсе без внимания. Это может быть связано как с большой бюрократической нагрузкой, безалаберностью, ошибками, так и с наличием злого умысла и корыстных интересов.

Например, П.А. Скобликов описывает типичную схему, используемую судьями для маскировки нарушения сроков, связанную с подделкой почтовых квитанций об извещении лиц, заинтересованных в деле, которые реально никому не отправляются<sup>1</sup>.

Тем не менее с подобными нарушениями ведется борьба. Для облегчения соблюдения сроков рассмотрения жалоб и контроля за организациями порядок первичной обработки обращений установлен в Правилах делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 г. №477 (п.15).

За нарушение процедуры рассмотрения жалобы законодательством предполагаются санкции в виде привлечения ответственного лица к административной ответственности с взысканием штрафа в пользу государственного бюджета (ст. 5.59 КоАП РФ). Данная статья была введена в 2001 г. в качестве меры борьбы с волокитой и коррупцией в чиновничьем аппарате.

В судебной практике есть довольно большое количество вынесенных по указанной статье решений о наложении штрафа в связи с отсутствием ответа на жалобы или превышением указанных сроков их рассмотрения (например, Решение по административному делу №5-3-20/2015 от 24 декабря 2014 г., Решение по административному делу № 5-120-988/2014 от 10.12.2014 г. и др.) Тем не менее есть основания полагать, что далеко не все нарушения оказываются выявленными и наказанными. Это связано с малой инициативой

---

<sup>1</sup> См.: Скобликов П.А. Указ. соч. С. 56-57.

граждан и их недостаточным знанием правозащитных механизмов, а также с недостаточным количеством проверок соблюдения порядка рассмотрения обращений граждан со стороны прокуратуры.

Санкции за нарушение оговоренного порядка предполагают штраф от 5 до 10 тыс. рублей; как правило, приговор выносится на минимальную сумму штрафа. Данные санкции представляются вполне разумными в случае, когда причиной нарушения порядка рассмотрения обращений является безответственность, но определенно недостаточны в случае злого умысла и корысти со стороны виновного лица, наличие которых установить и доказать порой непросто.

2. *Привлечение к ответственности нарушителя в соответствии с законодательством РФ.* Так, в случае, когда жалоба указывает на нарушение закона ввиду действия (бездействия) какого-либо государственного органа или органа местного самоуправления и проверка показывает наличие нарушений, к ответственным лицам могут быть предъявлены обвинения с последующими санкциями и/или возбуждением судебного дела.

Таким образом, жалобы могут успешно использоваться в качестве инструмента контроля за деятельностью бюрократии на всех уровнях управления, борьбе с коррупцией, взяточничеством, волокитой и бюрократизмом, устранению нарушений законности<sup>1</sup>.

3. *Ответственность лица, обратившегося с жалобой.* Как указано в п.2 ст. 16 №59-ФЗ, в случае если гражданин указывает в обращении заведомо ложные сведения, он по решению суда может быть привлечен к ответственности в форме возмещения убытков, которые были понесены органами государственной власти или местного самоуправления в связи с рассмотрением данного обращения.

---

<sup>1</sup> См.: Панов Н.И., Герасина Л.Н. «Социальная мимикрия» коррупции: политико-правовой дискурс//Право и политика. 2000. № 8. С.22.

Кроме того, в случае если жалоба содержит заведомо ложные сведения о совершении уголовного преступления, согласно п. 2 ст. 148 УПК РФ, должна быть рассмотрена возможность о возбуждении уголовного дела и привлечении к ответственности лица, предоставившего такие сведения, за заведомо ложный донос. Тем не менее доказательство вины отправившего жалобу порой проблематично в связи с трудностями установления того, что информация в жалобе была заведомо ложной.

4. *Устранение обжалуемых нарушений и восстановление ущемленного права.* Запрет законом обращаться с жалобой в тот же орган, действия (бездействие) которого обжалуется, связан с тем, что восстановление прав и устранение нарушений возлагается на вышестоящий орган или суд, данное действие реализуется через проверку, предписания и контроль. Привлечение дополнительного субъекта в данном случае обеспечивает объективность рассмотрения вопроса и минимизацию человеческого фактора, а также уменьшает коррупционные риски. Более того, система подачи обращений и апелляционных жалоб устроена таким образом, что обжаловать решение, в том числе решение по жалобе, можно несколько раз в органах высшей инстанции, что значительно усиливает шансы на восстановления справедливости.

Основным препятствием для наступления восстановления нарушенных прав по результатам направления жалобы является некорректный выбор адресата лицом, направляющим жалобу, и возможная путаница граждан в связи с необходимостью определить характер своей жалобы и орган, в который ее необходимо направить.

Исследователи отмечают, что в законных предписаниях существует ряд пробелов, которые соответственно порождают разночтения в судебной практике и появление спорных случаев. Примером может служить описываемая П.А. Скобликовым проблема неясности в отношении определения закона, регулирующего рассмотрения жалоб на нарушения в ходе оперативно-розыскной деятельности. Поскольку прямых указаний в текстах законов на этот

счет не дается, то ответственность интерпретации и принятия решения ложится на органы исполнительной власти. Однако единства судебной практики в этом отношении нет, поскольку арбитражные суды по-разному реагируют на подобные жалобы и предлагают различные аргументы в основании отказа их рассмотрения, которые, к тому же, могут быть оспорены<sup>1</sup>.

Для обеспечения единых ориентиров в таких вопросах и разграничения подведомственности дел между арбитражными судами и судами общей юрисдикции высшие суды принимают соответствующие постановления и разъяснения. Примером может служить совместное постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 12/12 «О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам» от 18.08.1992 г. или Постановление Пленума Верховного Суда РФ №1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 10.02.2009 г.<sup>2</sup>

Таким образом, к косвенным последствиям обращений граждан с жалобами в государственные органы можно причислить реакцию законодательной или исполнительной власти по разъяснению или корректировке текстов законов, а также внутреннего порядка работы организаций. Поскольку, как уже было сказано, обращения граждан являются серьезным информационным ресурсом для органов власти, то логичной представляется необходимость такого этапа рассмотрения жалоб обращающихся, как анализ и систематизация содержания обращений и принятых по ним решений. Согласно п. 12.8 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 №452,

---

<sup>1</sup> См.: Скобликов П.А. Указ. соч. С.16.

<sup>2</sup> См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ №1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 10.02.2009 г.//Бюллетень Верховного суда РФ. 2009. №4.

ответственность за учет и анализ содержания обращений граждан возлагается на руководителя<sup>1</sup>. Кроме того, с рекомендациями, замечаниями и предложениями по улучшению административной работы, а также с предложениями по изменению законодательства по результатам обработки информации, поступившей из жалоб, имеет право выходить Уполномоченный по правам человека РФ.

Таким образом, данные анализа обращений могут служить «маяком» для высших органов исполнительной власти или для законодателя, указывать на возможные пробелы в законе, трудности в интерпретации законов и предписаний и возможные риски нарушений прав, которые они порождают. Так, жалобы граждан рассматривались властью как важная информация для корректировки реформ в период становления политической субъектности федерального центра в России в 1994-1999 г<sup>2</sup>.

Часто рассмотрение жалоб приводит к формированию «правовых позиций», которые, как отмечает В.Д. Зорькин, обладают рядом сходных черт с источниками права: «Во-первых, они отражают государственную волю, поскольку возникают как акт конституционного органа, уполномоченного выразить эту волю в предписанных Конституцией и законом форме и параметрах; во-вторых, имеют общеобязательный характер (и для законодателя, и для правоприменителя) и обладают регулятивным качеством для соответствующего вида общественных отношений, приобретающих форму конституционных отношений; в-третьих, обладают некоторыми нормативными свойствами в правовой системе и служат ориентиром в правотворчестве и правоприменении»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 №452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2005. №31. Ст. 3233.

<sup>2</sup> Толстошеев В.В. Региональное право России: проблемы становления и развития // Государство и право. 1998. №11. С. 9.

<sup>3</sup> Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России. М., 2011. С.161.

5. *Возмещение убытков и компенсация морального вреда.* Право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц закреплено в ст. 53 Конституции РФ. Кроме того, положение о возмещении вреда в подобных случаях закреплено в ст. 1069 ГК РФ, а положение о возмещении убытков – в ст. 16 ГК РФ. Таким образом, гражданин, подавший жалобу, может получить материальную компенсацию в случае, если будут предоставлены соответствующие доказательства.

В частности, гражданин вправе получить возмещение убытков и компенсацию вреда, повлеченную действием или бездействием государственного лица, связанного непосредственно с нарушением порядка работы с жалобами граждан по решению суда (п.1 ст. 16 №59-ФЗ). Однако в отношении вопросов компенсации морального вреда по ст. 16 №59-ФЗ в современной судебной практике нет единства. Так, существуют примеры отказа в компенсации морального вреда по данной статье, аргументированные недоказанностью его наличия. Тем не менее судом признается, что при доказанном факте нарушения нематериальных благ в форме прав граждан причинение морального вреда предполагается (см. определение по делу № 33-2212 от 22 февраля 2012 г.).

При нарушении порядка работы с обращениями граждан, например, зачастую нарушается право гражданина на получение ответа на обращение и ставится под угрозу само право на обращение, закрепленное в конституции и, следовательно, могущее быть ограниченным лишь в строго определенных случаях. Поэтому есть основания полагать, что в большинстве случаев иски о возмещении морального вреда в связи с нарушением порядка работы с обращениями являются оправданными, а спорным вопросом является лишь сумма материальной компенсации.

При этом принципиально важно, что восстановление нарушенных прав, возмещение и компенсация причиненного вреда должны считаться реально

достигнутыми не с момента вынесения решения по жалобе, а лишь с момента его исполнения. Такова вполне определенная и многократно подтвержденная позиция Европейского суда по правам человека: «С точки зрения Европейского Суда, право на доступ к правосудию не ограничивается завершением непосредственно рассмотрения дела, но включает в себя стадию исполнительного производства. В тех случаях, когда окончательное судебное решение не исполняется по вине государства. Суд может прийти к выводу о нарушении положений ст. 6 относительно гарантии права на доступ к правосудию»<sup>1</sup>.

В соответствии с вышесказанным такая форма обращения граждан, как жалоба, включая апелляционные жалобы, является продуктивным инструментом защиты гражданских прав и свобод, и в случае соблюдения требований закона по ее составлению и правильного определения адресата может иметь ряд благоприятных для гражданина правовых последствий. К ним относится обязательный ответ гражданину на жалобу, в том числе с разъяснениями в случае, если жалоба составлена некорректно или отправлена в орган, полномочия которого не распространяются на решение вопросов, указанных в жалобе. По факту направления жалобы организуется проверка наличия указанных нарушений с последующим восстановлением прав. Нарушитель может быть привлечен к ответственности в соответствии с законодательством РФ, а лицу, которому был причинен ущерб, возможна выплата материальной компенсации. В случае если решение по жалобе по каким-то причинам кажется гражданину неправомерным или несправедливым, оно может быть обжаловано в вышестоящем органе.

Характерным фактом является то, что в апреле 2015 г. в ходе «Прямой линии» с Президентом РФ В.В. Путиным ему поступило более 3 миллионов

---

<sup>1</sup> Чернышева О.С. Указ. соч. С.64.

обращений граждан<sup>1</sup>, что, безусловно, свидетельствует об их неудовлетворенности механизмами и результатами текущего рассмотрения жалоб и обращений.

По результатам анализа и обобщения жалоб за определенный период возможны последствия в виде законодательных инициатив, необходимых для восполнения пробелов в законе, порождающих большое количество нарушений и, следовательно, однотипных жалоб, или издания постановлений или разъяснений высших судов, направленных на прояснения определенных законодательных текстов и правильного направления их интерпретации. Законодательство предусматривает также ответственность лица, направившего жалобу, в том случае, если указанные в ней сведения являются заведомо ложными, что побуждает осознавать всю серьезность процедуры обращения и подходить к ее составлению с осознанием возможных правовых последствий.

---

<sup>1</sup> См.: Латухина К. «Прямая линия»-2015 побила рекорд по вопросам // Российская газета. 2015. 16 апреля.

## Заключение

В рамках современного правового порядка всех демократических государств фактическая и юридическая возможность обращения граждан с жалобами в государственные органы, органы местного самоуправления, а также в иные организации, в том числе международные, неизменно признается и гарантируется в качестве самостоятельного и неотъемлемого права человека.

С правовой точки зрения жалоба представляет собой многофункциональное явление, включающее в себя несколько основных аспектов: жалоба может рассматриваться, в частности, как юридический факт, как правовое средство, а также выступать в качестве предмета права жалобы как межотраслевого правового института и одновременно как одного из фундаментальных прав личности.

С одной стороны, право жалобы является чрезвычайно значимым для гражданина, так как оно обеспечивает возможность проявить свою гражданскую позицию, защитить свои законные интересы и восстановить нарушенные права, повлиять на органы власти и местного самоуправления с целью контроля их работы и соответствия их действий законодательным требованиям.

С другой стороны, реализация права жалобы является для органов власти способом установления диалога с гражданами и получения от них обратной связи, ценным информационным ресурсом, опираясь на который возможно контролировать соблюдение основных прав и свобод человека. В частности, анализ жалоб может указать на существующие пробелы и коллизии в законодательных актах и служить ориентиром в деятельности законодателя по дальнейшему совершенствованию правового регулирования в той или иной сфере общественных отношений с целью обеспечения прав и свобод граждан.

Инструментальный аспект жалобы, рассматриваемой в качестве правового средства, предполагает ее соотнесение с целями правового регулирования и

охватывает ее довольно широкие социальные и специально-юридические возможности в диапазоне от восстановления нарушенных прав и свобод в индивидуальном случае до инициирования существенных преобразований в правовой системе через механизмы конституционного и европейского правосудия.

В целом достигнутый уровень развития юридического механизма рассмотрения жалоб граждан и соответствующих правовых форм реагирования на них со стороны государственных органов различного уровня может рассматриваться в качестве важнейшего показателя степени демократизма государства, а также индикатором построения правовой государственности.

В плане развития правосознания прежде всего представляется необходимым изменение социальной оценки жалоб, которые должны восприниматься не как некое исключительное или негативное явление, а как необходимый элемент взаимодействия власти и общества, в том числе – как способ и форма участия граждан в управлении делами государства.

Современное российское законодательство предполагает достаточно широкое разнообразие способов и видов возможных обращений с жалобами. В частности, жалобы можно классифицировать по уровню – на национальные и международные, по рассматривающей их инстанции – на судебные, прокурорские и административные. При этом гражданин в случае наличия препятствий к реализации своих прав, свобод и законных интересов располагает возможностями обратиться с жалобой в органы власти различными способами – например, индивидуально или коллективно, лично (устно или письменно), по почте, в т.ч. по электронной почте, или через сеть Интернет.

Помимо общей модели рассмотрения жалобы, ее конкретные виды регулируются отдельными законодательными актами, прежде всего, относящимися к процессуальному законодательству.

Концепция жалобы как правового средства в Российской Федерации формируется в настоящее время под непосредственным и интенсивным

влиянием правовых позиций Европейского суда по правам человека, а также практики Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, к настоящему моменту можно считать свершившимся фактом нормативное утверждение таких принципов, как свобода и доступность жалоб, предполагающих максимально широкие пределы допустимых случаев обращения с жалобой, распространение этого права на всех индивидуальных и коллективных субъектов с минимальными требованиями к их дееспособности, отсутствие формализации поводов и оснований подачи жалоб, а также независимость принятия жалобы от усмотрения должностных лиц.

Одновременно указанные принципы обостряют проблему достоверности и добросовестности жалоб; так, свобода жалобы не должна пониматься как обязательность удовлетворения и даже рассмотрения по существу всех без исключения поступающих жалоб. В частности, принцип доступности жалобы нисколько не исключает того, что эффективность использования жалобы как правового средства зависит от того, насколько соблюдаются предъявляемые к ее тексту нормативные требования, а также в целом от юридического качества жалобы, поскольку сама процедура рассмотрения жалобы в качестве одного из своих первоначальных этапов, как правило, предполагает проверку ее приемлемости как соответствия необходимым формальным характеристикам.

Необходимо дальнейшее совершенствование правовых процедур по делам о жалобах. Процессуальный механизм рассмотрения жалоб в первую очередь должен обеспечивать всесторонность и полноту исследования фактических обстоятельств дела как обязательное условие для проведения их корректной правовой оценки и вынесения обоснованного (законного и мотивированного) решения. Нормативные условия для выполнения этих требований в наибольшей степени присутствуют в рамках судебного разбирательства. Что касается внесудебных (административных) процедур, прежде всего общей процедуры рассмотрения жалоб на основании Федерального закона №59-ФЗ от 02.05.2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской

Федерации», то в данной сфере сохраняется проблема правовой неопределенности как в понимании самого термина «рассмотрение», так и в процессуальной регламентации порядка этой деятельности.

Одним из наиболее перспективных направлений развития жалобы как правового средства представляется расширение и совершенствование электронных форм подачи жалоб, что способствует, в частности, повышению доступности соответствующих правовых процедур, упрощению порядка рассмотрения дел и ускорению сроков принятия решений. Вместе с тем необходимо усиление гарантий объективности и полноты разбирательства, а также соблюдения прав и свобод человека при рассмотрении подобного рода жалоб.

Универсализация судебного порядка обжалования незаконных действий и решений (в соответствии с общепризнанным принципом универсальности судебной защиты), безусловно, представляет собой исключительно прогрессивный шаг в развитии правовой системы. Вместе с тем представляется необходимым развитие процессуального урегулирования административного порядка обжалования с тем, чтобы наполнить его процессуальными гарантиями справедливости и объективности разбирательства по аналогии с судопроизводством, включая «тщательность расследования» как элемент эффективности средства правовой защиты в соответствии с правовыми позициями Европейского суда, предотвращение бюрократизма и коррупции, соблюдение разумных сроков рассмотрения дел, юридическую обоснованность принимаемых решений и обеспечение их исполнения.

Эффективность жалобы как правового средства предполагает прежде всего социальную и юридическую результативность процедуры разбирательства дела, что означает не только своевременное принятие решения по жалобе, но и фактическое восстановление нарушенных прав, свобод и законных интересов лица, обратившегося с жалобой, в случаях, когда такое нарушение установлено.

## Список использованной литературы

### 1. Нормативно-правовые акты и иные официальные материалы

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 4. Ст. 445; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 9. – Ст. 851.

2. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Ведомости ВС СССР. – 1969. – №25. – Ст. 219.

3. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – №13. – Ст. 1447.

4. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.

5. О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 14. – Ст. 1514.

6. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2.05.2006 г. 59-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

7. Таможенный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – 22. – Ст. 2066.

8. О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – №31. – Ст. 3233.

9. О размере оплаты труда адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда: Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2003 года № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 28. – Ст.2925.

10. О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и ее должностных лиц (с изменениями и дополнениями): Постановление Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 840 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 35. – Ст. 4829.

11. О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.12.2007 г. № 200 // Законность. – 2008. – № 4.

12. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 25.04.2005 г. // Российская газета. – 2005. – 26 апреля.

13. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 22.12.2011 г. // Российская газета. – 2011. – 23 декабря.

#### **Утратившие силу**

14. О порядке обжалования в суд неправомερных действий органов государственного управления и должностных лиц, нарушающих права граждан:

Закон СССР от 2 ноября 1989 года // Ведомости съезда народных депутатов СССР и Верховного совета СССР. – 1989. – № 22. – Ст. 416.

15. О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 года № 2534-VII // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – №17. – Ст. 144.

16. О положении дел с разбором жалоб трудящихся: Постановление ЦИК СССР // СЗ СССР. – 1936. – № 31. – Ст. 274.

17. О рассмотрении жалоб трудящихся: Постановление Комиссии советского контроля при СНК СССР, утв. СНК СССР // СЗ СССР. – 1936. – № 31. – Ст. 276.

18. О порядке подачи жалоб и заявлений: Циркулярное постановление Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства РСФСР. – 1921. – №49. – Ст.254.

19. О Центральном Бюро жалоб и заявлений при Народном Комиссариате Государственного Контроля: Постановление Народного Комиссариата Государственного Контроля // Собрание узаконений и распоряжений правительства. – 1919. – №23. – Ст.271.

20. Об «Общем учреждении министерств»: Манифест 25 июня 1811 г. // Российское законодательство X-XX веков. – Т.6. – М., 1988.

21. Краткое изображение процессов или судебных тяжб // Российское законодательство X-XX веков. – Т.4. – М., 1986.

22. Соборное уложение 1649 года // Российское законодательство X-XX веков. – Т.3. – М., 1985.

23. Судебник 1497 года // Российское законодательство X-XX веков ; Под общ. ред. О.И. Чистякова. – Т.2. - М., 1984.

24. Манифест от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка» // СУ. – 1906. – Отд. 1. – № 98. – Ст. 603.

25. Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. // СУ. – 1906. – Отд. 1. – № 98. – Ст. 603.

## 2. Судебная практика

26. О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ №1 от 10.02.2009 г. // Бюллетень Верховного суда РФ. – 2009. – №4.

27. О некоторых вопросах подведомственности дел судам и арбитражным судам: Постановление Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 12/12 // Вестник ВАС РФ. – 1992. – № 1.

28. Дело «Еманакова (Yemankova) против Российской Федерации» (жалоба №60408/00) (Первая секция): Постановление Европейского суда по правам человека от 23 сентября 2004 г. // Бюллетень Европейского суда по правам человека. Российское издание. – 2005. – № 3.

29. Дело «Власов (Vlasov) против Российской Федерации»: Постановление Европейского суда по правам человека от 12.06.2008 // Российская хроника Европейского суда. Приложение к «Бюллетеню Европейского суда по правам человека». Специальный выпуск. – 2009. – №2.

30. По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах»: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.10.1996 г. № 17-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 45. – Ст. 5202.

### 3. Монографии

31. Акты Московского государства / Под ред. Н.А. Попова. Т.1. Московский приказ. Разрядный стол. 1571-1634. – СПб.: Типография императорской Академии наук, 1890. – 767 с.

32. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – Т.2. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.

33. Афанасьев, Д.В. Порядок рассмотрения жалоб в Европейском Суде по правам человека / Д.В. Афанасьев, М.А. Рожкова, Ю.В. Тай. – М.: Статут, 2013. – 567 с.

34. Бержель, Ж.Л. Общая теория права/ Ж.Л. Бержель. – М.: Издательский дом NOTA BENE, 2000. – 576 с.

35. Берман, Г. Дж. Вера и закон: примирение права и религии / Г. Дж. Берман. – М.: Ad Marginem, 1999. – 430 с.

36. Бондарь, Н.С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия/ Н.С. Бондарь. – М.: Юрист, 2013. – 184 с.

37. Бурков, А.Л. Конвенция о защите прав человека в судах России / А.Л. Бурков. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 448 с.

38. Бурков, А.Л. Судебная защита прав граждан от незаконных нормативных актов/ А.Л. Бурков. – Екатеринбург: Изд-во Уральского ун-та, 2005. – 180 с.

39. Владимирский-Буданов, М.Ф. Хрестоматия по истории русского права / М.Ф. Владимирский-Буданов. – Вып.1. – Киев: Тип. Императорского Университета Св. Владимира, 1876. – 230 с.

40. Голик, Н.М. Конституционная жалоба как гарантия защиты прав и свобод граждан / Н.М. Голик. – М.: Изд-во РГТЭУ, 2010. – 263 с.

41. Гурвич, М.А. Право на иск. – М.-Л.: Издательство Академии наук СССР, 1949. – 215 с.
42. Джура, В.В. Правовые акты органов судебной власти / В.В. Джура. – Иркутск; ИрГУПС, 2013. – 128 с.
43. Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги. – М.: Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1908. – 957 с.
44. Елистратов, А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Изд. Г.А. Лемана, 1914. – 332 с.
45. Кабашов, С.Ю. Организация работы с обращениями граждан в истории России / С.Ю. Кабашов. – М.: Флинта; Наука, 2010. – 312 с.
46. Ковалевский, М.М. Очерки по истории политических учреждений России / М.М. Ковалевский. – М.: Издательский дом «Территория будущего», 2007. — 240 с.
47. Кашанина, Т.В. Юридическая техника / Т.В. Кашанина. – М.: Эксмо, 2011. – 496 с.
48. Козлов, Ю.М. Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления / Ю.М. Козлов. – М.: Госюриздат, 1955. – 68 с.
49. Колесов, П.П. Процессуальные средства защиты права / П.П. Колесов. – Великий Новгород: НовГУ, 2004. – 220 с.
50. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 656 с.
51. Коркунов, Н.М. Русское государственное право / Н.М. Коркунов. – Т. II. Часть особенная. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909. – 739 с.
52. Крашенинников, Е.А. К теории права на иск / Е.А. Крашенинников – Ярославль: ЯрГУ, 1995. – 76 с.
53. Кудрявцев, В.Н. Право и поведение / В.Н. Кудрявцев. – М.: Юрид. лит., 1978. – 192 с.

54. Курбатов, А. Я. Защита прав и законных интересов в условиях «модернизации» правовой системы России / А. Я. Курбатов. – М.: Юстицинформ, 2013. – 172 с.

55. Лазарева, В.А. Право на судебную защиту и проблемы его реализации в досудебном производстве по уголовному делу / В.А. Лазарева. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 168 с.

56. Лучин, В.О. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации / В.О. Лучин, О.Н. Доронина. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 260 с.

57. Малько, А. В. Цели и средства в праве и правовой политике / А. В. Малько, К. В. Шундигов. – Саратов: Изд-во СГАП, 2003. – 296 с.

58. Мальцев, Г.В. Социальные основания права / Г.В. Мальцев. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 800 с.

59. Марченко, М.Н. Источники права / М.Н. Марченко. – М. Проспект, 2008. – 760 с.

60. Матейкович, М.С. Законные интересы в конституционном праве / Матейкович М.С., Горбунов В.А.. – М. : Норма: ИНФРА М, 2011. — 256 с.

61. Мицкевич, А.В. Субъекты советского права / А.В. Мицкевич. – М.: Госюриздат, 1962. – 213 с.

62. Научные основы советского правотворчества / Отв. ред. Р.О. Халфина. – М.: Наука, 1981. – 317 с.

63. Никифоров, М.В. Административная юстиция и право жалобы в России и зарубежных странах / М.В. Никифоров. – М.: Когито-центр, 2003. – 40 с.

64. Нохрин, Д.Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве / Д.Г. Нохрин. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 256 с.

65. Обращение в Европейский Суд по правам человека / Под общ. ред. Ф. Лича. – М.: МОО ПЦ «Мемориал», 2006. — 528 с.

- 66.Петров. Г.И. Советские административно-правовые отношения / Г.И. Петров. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1972. – 157 с.
- 67.Правовая политика и права человека в современной России: Материалы Междунар. «круглого стола». г. Волгоград, 3 июня 2015 г. – Волгоград, 2015. – 264 с.
- 68.Правоприменение в советском государстве. – М.: Юрид. лит, 1985. – 304 с.
- 69.Ремнев, В.И. Право жалобы в СССР/ В.И. Ремнев. – М.: Юрид. лит., 1964. – 132 с.
- 70.Ремнев, В.И. Предложения, заявления и жалобы граждан/ В.И. Ремнев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 72 с.
- 71.Самоквасов, Д.Я. Древнее русское право / Д.Я. Самоквасов. – М.: Университетская типография, 1903. – 377 с.
- 72.Скобликов, П.А. Обжалование в суд решений и действий (бездействия) правоохранительных органов и их должностных лиц / П.А. Скобликов. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 160 с.
- 73.Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2008. – 571 с.
- 74.Стандарты Европейского Суда по правам человека и российская правоприменительная практика: Сборник аналитических статей / Под ред. М.Р. Воскобитовой. – Издательство «Анахарсис», 2005.— 528 с.
- 75.Студеникина, М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля) / М.С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с.
- 76.Субочев, В.В. Законные интересы / В.В. Субочев. – М.: Норма, 2008. – 496 с.

77.Судебные Уставы 20 ноября 1864 г. с изложением рассуждений, на коих они основаны. – СПб.: Тип. 2 Отд. собств. е. и. в. канцелярии, 1867. – Ч.2. – 757 с.

78.Тихомиров, Ю.А. Действие закона/ Ю.А. Тихомиров. – М.: Известия, 1992. – 163 с.

79.Трубникова, Т.В. Право на справедливое судебное разбирательство: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и их реализация в уголовном процессе Российской Федерации / Т.В. Трубникова. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. – 296 с.

80.Хаманева, Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти / Н.Ю. Хаманева. – М.: Изд-во ИГП РАН, 1997. – 216 с.

81.Черных, П.Я. Историко-этимологический словарь современного русского языка / П.Я. Черных. – М.: Русский язык, 1999. – Т.1. – 624 с.

82.Честнов, И.Л. Постклассическая теория права / И.Л. Честнов. – СПб.: ИД «Алеф-Пресс», 2012. – 650 с.

83.Чичерин, Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке / Б.Н. Чичерин. – М.: Тип. А. Семена, 1856. – 604 с.

#### **4. Научные статьи**

84.Адмиралова, И.А. Принципы административной деятельности полиции и их реализация в сфере обеспечения прав и свобод граждан /И.А. Адмиралова // Государство и право. – 2015. – № 1.

85.Алексеев, С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация/ С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С.12-19.

86.Артемова, С.Т. Институт конституционной жалобы в системе судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина/ С.Т. Артемова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 1. – С. 42-47

87.Артемова, С.Т. Конституционное судопроизводство по жалобам граждан и их объединений как механизм защиты конституционных прав личности/ С.Т. Артемова // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 41-46.

88.Банникова, А.С. Требования, предъявляемые к жалобам адвоката в уголовном судопроизводстве, как основа процессуальной культуры / А.С. Банникова // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2012. – № 1. – С. 192-194.

89.Бекетов, А.О. Рассмотрение жалоб руководителем следственного органа: административно-процессуальный и уголовно-процессуальный порядок/ А.О. Бекетов // Российский юридический журнал. – 2014. – № 3. – С. 109-115.

90.Блохин, П. О некоторых проблемах, связанных с издержками на обращение в Конституционный суд РФ с жалобой на нарушение законом конституционных прав и свобод / П. Блохин / Сравнительное конституционное обозрение. – 2011.– №4. – С. 111-121.

91.Блохин, П.Д. Как защитить свои права в Конституционном Суде / П.Д. Блохин, О.Н. Кряжкова.– М.: Институт права и публичной политики, 2014. – 208 с.

92.Бобрицких, И.В. К вопросу о понятии эффективности процессуальных средств защиты прав человека в международном праве / И.В. Бобрицких //Новая правовая мысль. – 2013. – №4. – С.97-101.

93.Боннер, А. О жалобах на неправомерные действия должностных лиц / А. Боннер // Советская юстиция. – 1988. – № 7. – С. 19-20.

94.Братусь, С.Н. Об усилении и расширении судебной защиты прав граждан / С.Н. Братусь // Правоведение. – 1975. – № 5. – С.43-53.

95.Брежнев, О.В. Институт конституционной жалобы в субъектах Российской Федерации: нормативные модели и практика их реализации / О.В. Брежнев // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 9. – С. 58-63.

96.Брюховецкий, Н.Н. «Особые» требования к жалобам граждан России в Европейский Суд: факт или миф/ Н.Н. Брюховецкий // Юрист. – 2012. – № 23. – С. 24-27

97.Герасимова, Е. Обращение в Конституционный суд как обязательное для исчерпания внутригосударственное средство правовой защиты при направлении индивидуальной жалобы в Европейский суд по правам человека: сравнительно-правовой аспект // Сравнительное конституционное обозрение / Е. Герасимова. – 2011. – №4. – С. 104-110.

98.Герасимова, Е.В. Конституционная жалоба как полномочие Конституционного Суда России и Федерального конституционного суда Германии: сравнительно-правовой анализ // Сравнительное конституционное обозрение/ / Е.В. Герасимова. – 2010. – № 4. – С. 87-101.

99.Гошуляк, А.В. Юридическая природа решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по жалобам граждан на нарушение основных прав и свобод / А.В. Гошуляк, Е.В., Портнова // Современное право. – 2013. – № 12. – С. 110-114.

100. Гультай, М.М. Сравнительный анализ конституционного обращения и конституционной жалобы / М.М. Гультай // Российское правосудие. - 2013. – №6. – С.68-75.

101. Де Шуттер, О. Доказывание дискриминации / О. Де Шуттер // Защита личности от дискриминации. В 3 томах. – Т.1. – М.: Новая юстиция, 2009. – С.360-371.

102. Дикарев, И.С. Повторные и новые кассационные жалобы и представления в уголовном процессе / И.С. Дикарев // Российская юстиция. – 2014. – № 7. – С. 39-42.
103. Дитятин, И.И. Роль челобитий и земских соборов в управлении московского государства / И.И. Дитятин // Статьи по истории русского права. – СПб.: Паровая скоропечатня А. Пороховщикова, 1895. – С.272-298.
104. Долежан, В.В. Право граждан на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами / В.В. Долежан // Правоведение. – 1981 – № 3. – С. 25-34.
105. Жданов, А.А. Жалоба в буржуазном административном процессе / А.А. Жданов // Правоведение. – 1971. – № 6. – С. 67-74.
106. Жуйков, В.М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию / В.М. Жуйков // Судебная реформа в прошлом и настоящем. – М.: Статут, РАП, 2007. – С.10-123.
107. Завадская, Л. Право жалобы в Европейский Суд / Л. Завадская // Российская юстиция. – 1996. – № 6. – С. 11-12.
108. Загряцков, М.Д. Административная юстиция и право жалобы (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве) / М.Д. Загряцков. – М.: Право и жизнь, 1924. – 96 с.
109. Иваненко, С.И. История работы с обращениями граждан в законодательных органах власти России / С.И. Иваненко // Аналитический вестник Совета Федерации. – 2010. – №12. – С.37-64.
110. Исаков, Н.В. Правовые акты: общетеоретический аспект исследования / Исаков Н.В., Малько А.В., Шопина О.В. // Правоведение. – 2002. – № 3. – С.16-28.
111. Кнепман, А.Н. О сроке подачи апелляционной жалобы на решение суда / А.Н. Кнепман // Российское правосудие. – 2014. – № 11. – С. 40-45.

112. Ковлер, А.И. Жалобы против Российской Федерации в Европейском Суде по правам человека (предварительные итоги 2011 г.) / А.И. Ковлер // Российское правосудие. – 2012. – № 2. – С. 5-18.
113. Ковтков, Д.И. Полномочия суда кассационной инстанции в гражданском процессе / Д.И. Ковтков // Журнал российского права. – 2015. – №4. – С. 95-104.
114. Козлов, А.М. Преобразование доводов апелляционной жалобы в доводы жалобы в ЕСПЧ / А.М. Козлов // Уголовный процесс. – 2014. – № 1. – С. 70-79.
115. Колесова, Н.С.. Структура прав человека и гражданина/ Н.С. Колесова, Е.А. Лукашева //Права человека; под ред. Е.А. Лукашевой. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2001. – С.143-193.
116. Колоколов, Н.А. Система обжалования, проверки и пересмотра судебных решений в России: генезис, эволюция и перспективы развития / Н.А. Колоколов //Апелляция: реалии, тенденции и перспективы. – М.: «Акцион-Медиа», 2013. – С.84-90.
117. Коркунов, Н.М. Очерк теории административной юстиции / Н.М. Коркунов // Сборник статей Н.М. Коркунова. – СПб.: Изд. Юридического книжного магазина Н.К. Мартынова, 1898. – С.144-218.
118. Красиков, Д.В. Постановление Европейского Суда по правам человека по жалобам против России: краткий обзор практики / Д.В. Красиков // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2008. – № 3 . – С. 60-68.
119. Красиков, Д.В. Разрешение Европейским судом по правам человека вопросов о приемлемости жалоб и эффект принципа *res judicata* / Д.В. Красиков // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – № 3. – С. 260-264.

120. Лапаева, В.В. Иск и жалоба как различные формы правовой защиты / В.В. Лапаева // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. – М.: Городец, 2001. – С. 92-99.

121. Лаптев, П.А. Проблемы рассмотрения дел против России в Европейском Суде по правам человека и некоторые вопросы юридической техники / П.А. Лаптев // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. – Т.1 ; под ред. В.М. Баранова. – Нижний Новгород, 2001. – С. 161-176.

122. Лапшина, А.И. Интерактивные формы контроля общества за деятельностью органов государственной власти в субъектах Российской Федерации / А.И. Лапшина // Журнал российского права. – 2015. – №1. – С.102-110.

123. Липкина, Н.Н. Толкование Конвенции о защите прав человека и основных свобод Европейским судом по правам человека и верховенство права / Н.Н. Липкина // Журнал российского права. – 2015. – №4. – С. 130-142.

124. Лория, В.А. Роль административных жалоб в охране прав граждан / В.А. Лория // Правоведение. – 1984. – № 5. – С. 63-68.

125. Максимов, О.А. Жалоба и ходатайство как единый правовой институт / О.А. Максимов // Правовая политика и правовая жизнь. – М., Саратов, 2006. – № 2. – С. 98-104.

126. Максимов, О.А. Структура реализации права лица, вовлеченного в уголовное судопроизводство, на ходатайство и жалобу на досудебном производстве / О.А. Максимов // Вестник Саратовской государственной академии права. – Саратов: Изд-во СГАП, 2011. – № 2. – С. 175-176.

127. Максимов, О.А. Ходатайства и жалобы как способ реализации права на состязательное уголовное судопроизводство / О.А. Максимов // Российская юстиция. – № 7. – С. 28-31.

128. Марокко, Н.А. Определение критериев допустимости жалобы в Конституционный суд РФ на нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина / Н.А. Марокко // Современное право. – 2008. – № 6. – С. 23-28.

129. Матузов, Н.И. Правовая политика современной России: предлагаем проект концепции для обсуждения / Н.И. Матузов, А.В. Малько, К.В. Шундигов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – №1. – С.6-27.

130. Нудненко, Л.А. Новый закон об обращениях граждан: достоинства и недостатки / Л.А. Нудненко, Н.Ю. Хаманева // Государство и право. – 2007. – №3. – С. 5-12.

131. Осокин, Н.Н. Правильное и своевременное разрешение жалоб и заявлений по судебным делам / Н.Н. Осокин // Советское государство и право. – 1981. - № 9. – С.22-29.

132. Павлова, М.С. Институт коллективной жалобы по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов власти / М.С. Павлова // Российский юридический журнал. – 2012. – № 1. – С. 114-119.

133. Пальцев, Е.Ю. Наличие значительного ущерба как новый критерий приемлемости жалобы для Европейского Суда по правам человека / Е.Ю. Пальцев // Юрист. – 2011. - № 4. – С. 43-46.

134. Панов, Р. В. Вопросы совершенствования работы с обращениями граждан / Р. В. Панов, В. Д. Сорокин, В. Ф. Хохлов // Правоведение. – 1984. - №5. – С.41-48.

135. Погодин А. В. Право правореализация и свобода воли субъекта // Казанская наука. – 2013. – № 11. – С.259-261.

136. Пфферсман, О. Селективное правовое государство и конституционная жалоба / О. Пфферсман // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – №3. – С. 175-181.

137. Ремнев, В.И. О гарантиях рассмотрения жалоб трудящихся / В.И. Ремнев // Советское государство и право. – 1962. – № 5. – С.34-43.
138. Ремнев, В.И. Право жалобы и административная юстиция в СССР / В.И. Ремнев // Советское государство и право. – 1986. – № 6. – С. 22-32.
139. Ремнев, В.И. Соотношение судебного и административного порядка рассмотрения жалоб граждан / В.И. Ремнев // Правоведение. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. – № 5. – С. 48-56.
140. Решетов, Ю.С. Юридически значимое поведение / Ю.С. Решетов // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2015. – №4 (83). – С.5-10.
141. Ростовщиков, И.В. О структуре юридических гарантий защиты прав человека / И.В. Ростовщиков // Вестник Волгоградского государственного университета. – Сер. 5 «Юриспруденция». – 2008. – Вып.10. – С. 37-43.
142. Скиперских, А.В. «Бунтующий человек» в правовом дискурсе: новая попытка оправдания / А.В. Скиперских // Право и политика. – 2015. – № 3. – С.– 385-391.
143. Сталин, И.В. О значении и задачах Бюро жалоб / И.В. Сталин // Сочинения. – Т. 13. – М.: Государственное издательство политической литературы, 1951. – С. 135-136.
144. Степанова, О.А. О необходимости формализации требований к жалобе в КоАП / О.А. Степанова // Административное право и процесс. – 2014. – № 10. – С. 50-54.
145. Суколенко, Е.А. Судебный порядок рассмотрения жалоб / Е.А. Суколенко // Юрист-Правоведъ. – 2011. – № 1. – С. 44-49.
146. Тетерев, Ю.Д. Об организации работы с жалобами и обращениями в арбитражных судах / Ю.Д. Тетерев // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2000. – № 5. – С. 112-117.

147. Толстошеев, В.В. Региональное право России: проблемы становления и развития / В.В. Толстошеев // Государство и право. – 1998. – №11. – С. 8-14.

148. Чернышова, О. Жалобы против России в Европейском Суде по правам человека / О. Чернышова // Российская юстиция. – 2002. – № 4. – С. 14-19.

149. Шерстюк, В. Рассмотрение апелляционной жалобы / В. Шерстюк // Хозяйство и право. – М., 1999. – № 10. – С. 114-120.

150. Шмидт, С.О. Челобитенный приказ в середине XVI столетия / С.О. Шмидт // Известия Академии наук СССР. – Серия истории и философии. – 1950. – Т. VI. – № 5. – С.445-458.

## **5. Диссертации и авторефераты**

151. Абрамян, С. М. Обжалование в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Абрамян Симон Мурадович. – М., 1995. – 18 с.

152. Антропов, Р.А. Роль Европейского Суда в процессе рассмотрения жалоб о нарушении основных прав и свобод человека: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Антропов Роман Александрович. – М., 2002. – 21 с.

153. Бочкова, Т.А. Предложения, заявления и жалобы как средства охраны прав граждан и обеспечения законности в государственном управлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Бочкова Тамара Александровна. – Свердловск, 1966. – 22 с.

154. Бударина, В. А. Административная жалоба: Муниципальное и процессуальное правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Бударина Виктория Александровна. – Воронеж, 2007. – 24 с.

155. Голик, Н.М. Конституционная жалоба – гарантия защиты прав и свобод граждан в практике конституционного правосудия Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Голик Нина Михайловна. – М., 2008. – 26 с.

156. Грешнова, Н.А. Принцип состязательности в юридическом процессе России (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Грешнова Наталья Алексеевна. – Саратов, 2015. – 26 с.

157. Курдюков, Д.Г. Право на жалобу в контексте Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Курдюков Дмитрий Геннадьевич. – Казань, 2001. – 34 с.

158. Маградзе, Л.В. Рассмотрение жалоб и заявлений граждан в органах прокуратуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.09 / Маградзе Лаврентий Васильевич. – М., 1984. – 23 с.

159. Мазитова, И.Р. Система коллективных жалоб по Европейской социальной хартии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.10 / Мазитова Ильдия Раисовна. – Казань, 2008. – 25 с.

160. Максимов, О.А. Правовой институт ходатайств и жалоб на досудебных стадиях уголовного процесса Российской Федерации как способ защиты прав граждан: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Максимов Олег Александрович. – М., 2005. – 223 с.

161. Носкова, Е.В. Производство по рассмотрению и разрешению судом жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Носкова Елена Викторовна. – Томск, 2011. – 23 с.

162. Рыженков, А.М. Конституционное судопроизводство по жалобам граждан в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.02 / Рыженков Андрей Михайлович. – М., 2012. – 22 с.

163. Хаманева, Н.Ю. Право жалобы граждан в европейских социалистических странах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Хаманева Наталия Юрьевна. – М., 1982. – 202 с.

164. Хромова, О.С. Индивидуальная жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Хромова Оксана Сергеевна. – Казань, 2006. – 27 с.

165. Чернышова, О.С. Реализация конституционного права личности на судебную защиту в Европейском суде по правам человека: дис. .... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чернышова Ольга Сергеевна. – М., 2005. – 173 с.

166. Чесовской, Е. И. Судопроизводство по жалобам граждан на неправомерные действия органов государственного управления и должностных лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Чесовской Евгений Иванович. – Томск, 1990. – 19 с.

## **6. Литература на иностранных языках**

167. Douglas-Scott S. Law after Modernity. – Oxford & Portland, Oregon: Hart Publishing, 2013. – 428 p.

168. Perelman Ch. Justice, law, and argument. – Boston; London: D. Reidel Publishing Company, 1980. – 198 p.

169. Posner R.A. Law, pragmatism and democracy. – Cambridge: Harvard University Press, 2003. – 413 p.

## **7. Интернет-источники**

170. <http://europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda>

171. <http://www.goscontrol.ru>

172. <http://www.ksrf.ru>

173. <http://letters.kremlin.ru>