



УДК 34.038
ББК 67.4

СУБЪЕКТЫ ПРОИЗВОДСТВА ПО РАССМОТРЕНИЮ ЖАЛОБ

А.В. Косолапов

В статье рассматривается субъектный состав процедуры рассмотрения жалоб по российскому законодательству. Выделяются основные права и обязанности субъектов производства по жалобам.

Ключевые слова: жалоба, суд, процедура, право, решение.

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

К субъектному составу процессуальных правоотношений, возникающих в связи с рассмотрением жалобы, относятся:

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. Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не содержит никакого специального термина и пользуется понятием «гражданин» или «гражданин, направивший обращение» (ст. 11) [4]. Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» именуется субъекта, обращающе-

гося с жалобой, «заявителем» [3]. 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).

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 признано недопустимым толкование положений закона в смысле, препятствующем их распространению на отношения, связанные с рассмотрением обращений объединений граждан, включая юридические лица [5].

Иначе говоря, юридические лица признаются участниками правоотношений по рас-

смотрению 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».

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. Существование 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 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 [1].

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 (подп. 1, п. 1, ст. 10). Очевидно, что такого рода необходимость определяется либо прямым требованием специального закона, либо усмотрением соответствующего органа или должностного лица.

Следовательно, по данному критерию производство по жалобам можно разделить на два вида: очные, то есть предусматривающие личное участие лица, направившего жалобу, и заочные, то есть не предусматривающие такового (в 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 легальное 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) юри-

дически 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 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, лицо 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.

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 обра-

ний 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, ч. 1 ст. 2 и ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

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 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 безосновательности 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 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 рос-

сийского публичного права формулировок, описывающих те или иные действия без уточнения того, являются ли они правами или обязанностями субъекта. Так, подп. 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» (подп. 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.

Подп. 2, п. 1, ст. 10 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает запрос необходимых для рассмотрения обращения документов и материалов из других государственных

органов, органов 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.

При этом, впрочем, обращает на себя внимание то, 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.

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 том числе:

а) представитель – лицо, которому предьявитель 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 широки-

ми 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 [2, с. 66], 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;

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 про-

изводства по жалобе выступают лишь два – податель жалобы и орган (должностное лицо, учреждение), рассматривающий жалобу; участие остальных носит факультативный характер.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Волков, А. В. Принцип недопустимости злоупотребления гражданскими правами в законодательстве и судебной практике (Анализ более 250 судебных дел о злоупотреблении правом) / А. В. Волков. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 960 с.

2. Загряцков, М. Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве (Развитие идеи и принципов административной юстиции. Административный процесс и право жалобы в советском праве) / М. Д. Загряцков. – М. : Право и жизнь, 1924. – 96 с.

3. О Конституционном суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

4. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

5. 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 : постановление Конституционного суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 31. – Ст. 4470.

SUBJECTS OF PROCEEDING IN ADMINISTRATION OF COMPLAINTS

A.V. Kosolapov

The subjects of procedure in administration of complaints according to the Russian legislation are examined. The main rights and duties of subjects of proceedings in administration of complaints are marked out.

Key words: *complaint, court, procedure, law, decision.*