



УДК 340
ББК 67.4

ЖАЛОБА КАК ПРАВОВОЕ СРЕДСТВО: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

А.В. Косолапов

Статья посвящена такому правовому средству, как жалоба. Рассматриваются основные признаки жалобы, формулируется ее понятие, строится классификация жалоб по российскому законодательству.

Ключевые слова: жалоба, суд, обращение, петиция, право, институт.

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, как в правовых системах многих современных государств.

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

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, которое отличается от употребительного в силу наличия ряда дополнительных смысловых характеристик.

В современной российской правовой системе нормативными основаниями подачи и рассмотрения жалоб выступают: Конституция Российской Федерации (ст. 33, 46), гаранти-

рующая право на обращение и право на судебное обжалование; ратифицированные международно-правовые документы, в первую очередь Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод; акты действующего законодательства – Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [4], Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [5], процессуальное законодательство (Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный и Арбитражно-процессуальный кодексы РФ) и др.; подзаконные акты, регулирующие рассмотрение жалоб в органах исполнительной власти, прокуратуры и т. п.

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 жалобе обязательно должно содержаться конкретное требование к лицу, которому она адресована. Не случайно легальное определение жалобы, сформулированное в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», гласит: «Жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интере-

сов 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 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. Как представляется, 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 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.

Таким образом, жалоба в ее юридическом понимании – это *адресованное компетентному субъекту, наделенному властными полномочиями, заявление о действиях третьего лица, нарушающих интересы заявителя, с требованием устранить эти нарушения и (или) их негативные последствия.*

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.

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, 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: так называемый упрощенный порядок обжалования решения, действия (бездействия) должностного лица таможенного органа предполагает обращение с устной жалобой к вышестоящему должностному лицу, причем рассмотрение жалобы осуществляется безотлагательно и решение по ней принимается незамедлительно (ч. 2–3 ст. 57 ТК РФ) [3].

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», 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) [2].

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 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 от лица, которое обращается с жалобой.

По уровню правового регулирования можно различать жалобы *внутригосударственные* и *международно-правовые*.

Возможность подачи жалоб международно-правового характера обусловлена количественным и качественным развитием национальных нормативных систем, а также признанием индивида в качестве субъекта международно-правовых отношений.

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 предусматривает возможность подачи индивидуальных и коллективных жалоб о нарушении правил Конвенции в Комитет по ликвидации расовой дискриминации [1], 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. 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.

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 предметом жалобы является проблема, не носящая сугубо частного характера, а затрагивающая ин-

тересы 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 или подлежащим применению в конкретном деле, и объединения граждан...» (ст. 96) [5]. Вместе с тем каких-либо процедурных различий в рассмотрении индивидуальных и коллективных жалоб законодательство не устанавливает.

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:

1. *Административная жалоба*, представляющая 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 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.

2. *Жалоба в органы прокуратуры*, занимающая промежуточное положение между административной и судебной жалобой. 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.

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:

а) жалоба в суд общей юрисдикции:

- «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);

б) арбитражная жалоба, имеющая те же разновидности, а также некоторые незначительные особенности, связанные с природой арбитражного судопроизводства;

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

г) жалоба в Европейский суд по правам человека, которая допускается в случае исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты.

Институт жалобы в современном российском праве строится на принципе вариативности: заявитель, как правило, может са-

мостоятельно выбрать один из нескольких видов жалобы, предусмотренных для соответствующего случая.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации // Ведомости ВС СССР. – 1969. – № 25. – Ст. 219.

2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.12.2007 г. № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. – 2008. – № 4. – С. 48–63.

3. Таможенный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066.

4. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

5. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447.

A COMPLAINT AS A LEGAL INSTRUMENT: CONCEPT AND KINDS

A. V. Kosolapov

The article is devoted to such legal instrument as a complaint. The main features of complaint are examined, its concept is formulated and classification of complaints according to Russian laws is made.

Key words: *complaint, court, appeal, petition, law, institute.*