

*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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Саратов 2016

Диссертация выполнена в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Волгоградский государственный университет».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ,  
**Ростовщиков Игорь Викторович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры теории  
государства и права ФГБОУ ВО «Тольяттинский  
государственный университет»,  
**Липинский Дмитрий Анатольевич**

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и  
истории права и государства Волгоградского филиала  
ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ»  
**Ветютнев Юрий Юрьевич**

**Ведущая организация:** ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный  
университет)», юридический факультет

Защита состоится « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г. в ..... на заседании диссертационного  
совета Д 212.239.02 при Федеральном государственном учреждении высшего образования  
«Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056, Саратов, ул.  
Чернышевского, 104, зал заседания диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте [http: // www.ssla](http://www.ssla)  
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего  
образования "Саратовская государственная юридическая академия"

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2016 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

В.В.Нырков

## Общая характеристика исследования

**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.

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

---

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

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>1</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

---

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

приобретают сегодня именно такое 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 и т.д.

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.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее разработанности, ставятся цели и задачи исследования, указываются его объект и предмет, методологические и теоретические, а также эмпирические основания, обосновывается научная

новизна исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, показана теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные об апробации его результатов.

Глава 1 «**Эволюция жалобы в российском праве**» состоит из двух параграфов.

**В §1 «Генезис жалобы как правового средства в дореволюционной России»** отмечается, что жалоба появляется как попытка добиться справедливости путем обращения к лицу, обладающему властью, и лишь со временем получает формально-юридическое закрепление. В Уставной грамоте великого князя Василия Дмитриевича подача жалобы обозначалась словами «бить челом». В эпоху формирования централизованного русского государства «челобитье» получает всеобщее распространение в качестве способа защиты своих интересов. В Судебнике Ивана III 1497 года устанавливалась обязанность должностных лиц по рассмотрению всех поступающих жалоб; в Судебнике Ивана IV – процедура действий в случае необоснованного отказа в рассмотрении челобитной: государь мог направить челобитчика к тому же судье, и в случае повторного уклонения судья попадал в опалу.

Челобитье становится устойчивой формой обращения к властям. Правом подачи челобитных пользовались представители всех сословий государства. В середине XVI в. Иваном Грозным создается специализированное ведомство – Челобитенный приказ. Все челобитные подавались на царское имя независимо от места подачи и от степени значимости дела.

Соборное Уложение 1649 г. под угрозой телесного наказания запрещало напрямую подавать челобитные царю. Их предписывалось подавать боярам, окольничим и другим приказным людям. Формировалась инстанционная (ступенчатая) система рассмотрения жалоб.

В эпоху Петра I правовое регулирование жалоб продолжало детализироваться. В 1720 г. введена должность рекетмейстера, для того чтобы соединить рассмотрение всех жалоб под одним началом. В основном

рекетмейстер разбирал жалобы в двух случаях: 1) если по делу в установленные сроки не выносилось никакого решения; 2) если поступала жалоба на неправильное и противозаконное решение по делу.

К концу XVIII в. термин «челобитная» постепенно вытесняется термином «жалоба». Начинают выделять три различных вида жалоб:

1. *Всеподданнейшие жалобы*, подаваемые на имя императора. принимались к рассмотрению На Высочайшее имя лишь следующие виды жалоб: на определения департаментов Правительствующего Сената, кроме кассационных; на постановления высших государственных органов, кроме Сената, 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. В §265 Общего учреждения министерств определялись 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.

3. *Судебные жалобы*. В ст.301 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. жалобы определялись как «объявления лиц, потерпевших от преступления или проступка». Главным недостатком системы судебных жалоб было отсутствие института судебного обжалования административных актов.

В § 2 «**Развитие права жалобы в советском государстве**» указывается, что наблюдение за организацией приема жалоб граждан было возложено на Народный комиссариат государственного контроля. Декретом ВЦИК РСФСР от 9 апреля 1919 г. и Постановлением Народного Комиссариата Рабоче-Крестьянской инспекции от 4 мая 1919 г. было создано Центральное Бюро жалоб и заявлений.



Субъектом жалобы могли быть не только потерпевшие, но и лица, не понесшие непосредственного ущерба; объектом обжалования – любые административные распоряжения органов власти, кроме решений ЦИК, Совнаркома, а также судебных органов. Основаниями жалоб могли быть не только незаконность действий, но и их нецелесообразность или несоответствие политике Советской власти. Жалобы должны были подаваться в бюро жалоб и заявлений при местных органах РКИ и по возможности разрешаться там; если решение жалобщика не удовлетворяло, он мог обращаться в губернское или Центральное бюро жалоб.

14 декабря 1935 г. принимается постановление ЦИК СССР «О положении дел с разбором жалоб трудящихся», в котором предусматривались: упразднение «бюро жалоб» с передачей их функций приемным председателям исполнительных комитетов советов и их отделов; в случае поступления жалоб не по подведомственности – передача их в тот орган, к чьей компетенции они относятся; разбирательство жалоб в сельских и городских органах в присутствии заявителей, представителей заинтересованных организаций и лиц, проводивших расследование по жалобе; сроки рассмотрения жалоб от 7 дней до месяца; рассмотрение жалобы считалось законченным только после выполнения принятого решения; информирование заявителей о вынесенных решениях и принимаемых мерах по жалобе; обнародование и обсуждение отчетов о рассмотрении жалоб; введение 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; привлечение к рассмотрению жалоб представителей общественного актива.

Институт жалобы получил детальное регулирование в таком нормативно-правовом акте, как Указ Президиума ВС СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и

жалоб граждан». В 1977–1978 гг. Конституции СССР и РСФСР впервые закрепили «право жалобы». Основными проблемами в тот период оставались: длительность сроков рассмотрения жалоб; отсутствие окончательных инстанций по рассмотрению жалоб; отсутствие конкретной регламентации порядка проведения проверок; недостаточная мотивированность ответов на жалобы.

В развитии института жалобы можно выделить ряд тенденций: 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, информировании заявителя по делу и др.

Основной проблемой организационно-правового характера можно считать «дилемму специализации», которая выражается в выборе между двумя моделями: 1) создание особых органов, уполномоченных рассматривать жалобы граждан; 2) распределение этой обязанности между различными органами в соответствии с их профилем. Недостатком первой модели является трудность разграничения компетенции, второй – то, что органы, для которых рассмотрение жалоб не является основным видом деятельности, начинают относиться к этой функции как к побочной, уклоняясь от работы с жалобами.

Существует стремление к упрощению порядка разбирательства, поскольку процессуальная сложность фактически ограничила бы доступ граждан к жалобе как средству защиты своих прав, однако отсутствие детальной процессуальной регламентации означает снижение гарантий полноты и всесторонности разбирательства, обоснованности принимаемых решений.

Глава 2 «**Общая характеристика жалобы как правового средства**» состоит из трех параграфов.

В §1 «**Юридическая природа и функции жалобы**» выделяются особенности жалобы в ее правовом смысле: наличие конкретного требования к лицу, которому она адресована; поводом для жалобы могут служить исключительно действия, но не события; адресаты жалобы наделены властными полномочиями по отношению к тем, чьи действия обжалуются.

Таким образом, 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. Жалоба порождает правоотношения процессуального характера; изменение или прекращение материально-правовых отношений 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 правовое средство, используемое не в процессе нормативного или индивидуального правового регулирования, а в процессе реализации субъективных прав гражданами и юридическими лицами. Целевое назначение жалобы включает в себя как стимулирование (требование восстановить нарушенное право или возместить причиненный вред), так и сдерживание (требование пресечения противоправной деятельности). Непосредственное действие жалобы носит исключительно стимулирующий характер, будучи основанием для начала соответствующего разбирательства.

Основными функциями жалобы являются: 1. Правозащитная функция: лицо, считающее свои интересы ущемленными, заявляет об этом

компетентному субъекту, инициируя процедуру защиты субъективных прав и сообщая необходимую информацию для начала производства по делу. Из всех процессуальных способов защиты своих прав жалоба имеет наиболее широкую сферу действия: она выступает основанием для административного порядка защиты, а в рамках судебной защиты – для пересмотра судебных решений и приговоров; 2. Сигнальная функция: информирование органов власти о проблемах, возникающих в той или иной сфере общественных отношений; 3. Нормативно-регулятивная функция: подача жалобы может привести к изменениям в нормативно-правовом регулировании.

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.

Жалоба остается одним из немногих средств, позволяющих российским гражданам выступать субъектами правовой политики с наиболее масштабными правовыми и социально-политическими последствиями. Предмет жалобы (действия, которые заявитель считает нарушающими его права и свободы) 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.

Право жалобы выступает в субъективном (юридически гарантированная возможность лица обратиться с жалобой в компетентный орган, который обязан рассмотреть ее по существу) и объективном смысле (совокупность юридических норм, регулирующих порядок подачи и рассмотрения жалоб).

В § 2 «Виды жалоб по российскому праву» жалобы подразделяются, прежде всего, по форме выражения на *устные и письменные*. Природа жалобы как правового средства не исключает ни устной, ни письменной формы ее выражения. В письменной жалобе более точно фиксируются факты и доводы, излагаемые заявителем, что облегчает их юридическую оценку компетентным органом. Тем не менее действующее законодательство сохраняет и устную форму жалобы как более оперативную и доступную для заявителя.

По уровню правового регулирования можно различать жалобы *внутригосударственные и международно-правовые*. Создание международно-правовых процедур рассмотрения жалоб представляет собой компенсаторный механизм по отношению к правовым системам национальных государств, которые могут по тем или иным причинам не обеспечивать надлежащее разбирательство по жалобам. Рассмотрение жалобы в международной организации не может считаться нарушением суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела государств, поскольку основанием такой процедуры является ратифицированный международный договор.

По характеру субъекта можно разделить жалобы на *индивидуальные и коллективные*. Жалобы, исходящие от группы, обладают повышенным значением в качестве средства правовой политики, т.к. предметом жалобы является проблема, затрагивающая интересы широкого круга лиц. Коллективная жалоба является формой социальной консолидации, поскольку предполагает наличие общего интереса, который артикулируется в тексте жалобы.

В зависимости от адресата можно выделить следующие виды жалоб:

1. *Административная жалоба* – обращение в органы исполнительной власти или местного самоуправления. Особенностью административной жалобы является минимальность процессуальной регламентации ее подачи и рассмотрения. Обжалование возможно: в вышестоящий орган, который

правомочен изменить или отменить обжалуемое решение; в независимый контрольно-надзорный орган.

2. *Жалоба в органы прокуратуры*, занимающая промежуточное положение между административной и судебной жалобами. Органы прокуратуры выведены за рамки всех ветвей власти и наделены самостоятельностью, что обеспечивает относительно независимое рассмотрение жалобы, но не обладают полномочиями принимать окончательное решение по существу дела.

3. *Судебная жалоба*, включая следующие подвиды: а) жалоба в суд общей юрисдикции («частная» жалоба; апелляционная жалоба; кассационная жалоба; надзорная жалоба); б) арбитражная жалоба; в) конституционная (конституционно-судебная) жалоба, содержащая требование об устранении нарушений прав человека, вызванных применением закона в конкретном деле; г) жалоба в Европейский суд по правам человека, которая допускается в случае исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты.

В § 3 «**Структура жалобы как правового акта**» выделяются два способа составления жалоб: в свободной форме – когда законом или иным источником права определен набор сведений, которые должны содержаться в жалобе, но способ их изложения детально не регламентируется; по образцу – путем заполнения бланка (формуляра), установленного официально.

Наиболее универсальными элементами жалобы являются:

1) указание органа, в который направляется жалоба, или имени должностного лица, или соответствующей должности. Основная функция этого указания – конкретизация адресата жалобы;

2) сведения о заявителе. Основная функция этого элемента – конкретизация субъекта жалобы. Как правило, к 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 с требованием

предоставления лицу, инициирующему разбирательство, возможность полноценного участия в процедуре;

3) сведения о лице, чьи действия обжалуются. Функцией этого элемента является конкретизация правового статуса потенциального субъекта ответственности по жалобе:

4) описание обжалуемых деяний. Основной функцией этого элемента является конкретизация предмета жалобы. Описанию подлежит прежде всего характер, последовательность совершенных действий; если речь идет о требовании возмещения причиненного вреда, – их негативные результаты. Общее необходимое свойство описания обстоятельств дела – грамматическая и логическая корректность, а также конкретность.

5) правовая оценка заявителем обжалуемых действий. Функцией этого элемента является конкретизация нормативных оснований жалобы. Далеко не во всех случаях жалоба должна содержать юридический анализ обстоятельств дела. В их число могут входить: указание на источник, в котором закреплены права и свободы, нарушение которых обжалуется; обоснование того, каким образом обжалуемые действия противоречат данным правам и свободам; указание источников, дающих право на обращение с жалобой в данный орган;

6) изложение требований заявителя. Функцией этого элемента является конкретизация юридически значимого интереса, лежащего в основе жалобы (ее социального основания). 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; отмена или изменение неправомерного решения; возмещение или компенсация вреда, причиненного незаконным действием или решением; привлечение лиц, совершивших деяния, к юридической ответственности;

7) подпись заявителя. Функция этого элемента – удостоверение личности субъекта требования;

8) дата обращения. Основной функцией этого элемента является проверка соблюдения процессуального срока;

9) перечень прилагаемых документов. Функция этого элемента – обеспечение сохранности доказательств.

Глава 3 **«Теоретические аспекты процедуры рассмотрения жалоб»** состоит из четырех параграфов.

В § 1 **«Общая характеристика юридического производства по жалобе»** производство по рассмотрению жалоб характеризуется двумя аспектами: материально-правовые основания, т.е. набор юридических предписаний, которыми определяются права и обязанности участников общественных отношений, ставших предметом обжалования; процессуальный порядок принесения жалобы, ее рассмотрения, принятия и исполнения решений.

Получить общую модель производства по жалобам можно путем соединения ряда принципов. Прежде всего, это принципы, вытекающие из положений базового Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Во-вторых, это принципы более высокого порядка, вытекающие из других источников права, в т.ч. Конституции и актов международного права. В-третьих, это принципы, проистекающие из юридической практики и правовой доктрины. Так, из практики Европейского суда по правам человека повышенное внимание привлекает к себе такая конструкция, как «эффективное средство защиты».

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 законодательством не регламентируются; они могут специально устанавливаться лишь в отношении определенных видов жалоб. 2. Законность рассмотрения жалобы. Означает 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. 4. Приоритет прав и свобод человека и гражданина. При рассмотрении жалоб соображения, связанные с защитой прав и свобод человека, должны превалировать над любыми другими. 5. 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 с жалобой со стороны любого лица, независимо от материального положения является отсутствие платы за рассмотрение жалоб. 6. Обязательность рассмотрения жалоб. Принятие жалобы к производству, как правило, не является предметом усмотрения должностного лица или государственного органа, получившего жалобу. 7. Оперативность. Факты, содержащиеся в жалобе, должны быть проверены в относительно короткие сроки. 8. Объективность и всесторонность рассмотрения жалобы. Необходимо обеспечить беспристрастное разбирательство по делу, проверку и юридическую оценку фактов, изложенных в жалобе, в случае необходимости – сбор необходимых дополнительных материалов. Гарантией беспристрастности является независимость органа или лица, рассматривающего жалобу. 9. Компенсационность. Эффективность средства защиты определяется его способностью к восстановлению нарушенных прав и свобод (устранить последствия нарушения и вернуть первоначальное правовое состояние) или компенсации причиненного вреда.

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

1. Лицо, приносящее жалобу. В общей конструкции производства по жалобе субъективные права этого лица 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 лишь условно отнести необходимость наличия в письменной жалобе наименования органа, куда она направляется, или фамилии, имени, отчества соответствующего должностного лица, а также других реквизитов документа.

Можно подразделить производства по жалобам на два вида – очные, т.е. предусматривающие личное участие лица, направившего жалобу, и заочные, не предусматривающие такового (в последнем случае подобное участие не исключено по инициативе органа или лица, рассматривающего жалобу).

2. Лицо, в чьих интересах приносится жалоба. Жалоба может быть направлена на восстановление не только прав, свобод и законных интересов самого гражданина, но и других лиц. Если лицо, на защиту прав, свобод и законных интересов которого направлена жалоба, не является ее подателем, то в рамках общей конструкции соответствующего производства оно не наделяется самостоятельными правами. Между тем специальные виды процедуры могут предусматривать участие заинтересованного лица в разрешении дела (например, в апелляционном производстве по гражданским делам).

3. Лицо, рассматривающее жалобу. Его отличительным свойством является наличие компетенции по удовлетворению содержащихся в жалобе требований. Если жалоба направлена ненадлежащему адресату, он обязан передать ее на рассмотрение лица, полномочного принимать соответствующие решения. К правам этого субъекта относятся: рассматривать жалобу с выездом на место; оставить жалобу без ответа в случае злоупотребления правом; принять решение о безосновательности жалобы и прекращении переписки; при необходимости продлевать срок рассмотрения жалобы. В обязанности данного субъекта производства входит: всестороннее, полное и своевременное рассмотрение жалобы; регистрация полученной жалобы в установленный срок; письменный ответ по существу вопросов и требований, содержащихся в жалобе.

Правовое положение лица, рассматривающего жалобу, приобретает элементы неопределенности из-за формулировок, описывающих те или иные действия без уточнения того, являются ли они правами или обязанностями субъекта: «принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав»; «жалоба возвращается гражданину»; «запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы» и т.п.

4. Лицо, чьи действия (бездействия) обжалуются. Участие этого лица в общей модели производства по жалобе требуется лишь в единственном случае: при необходимости получения у него документов или материалов.

5. Лица, содействующие рассмотрению жалобы: представитель; ненадлежащий адресат жалобы (обязан перенаправить жалобу по подведомственности и уведомить об этом подателя жалобы); органы и лица, располагающие материалами, необходимыми для рассмотрения жалобы; лица, чьи интересы затрагиваются рассмотрением жалобы.

Из всех перечисленных выше лиц обязательными субъектами производства выступают податель жалобы и орган (должностное лицо, учреждение), рассматривающий жалобу; участие остальных носит факультативный характер.

В § 2 «**Основания и порядок обращения с жалобой**» подчеркивается, что любое лицо, физическое или юридическое, может обратиться с жалобой независимо от наличия или отсутствия каких бы то ни было фактических обстоятельств. Иное могло бы пониматься и использоваться в качестве ограничения права на обращение. Вместе с тем не стоит интерпретировать свободу жалобы как полную «не связанность» субъекта, обращающегося с жалобой, какими-либо основаниями. Поскольку специфическим качеством жалобы является потребность в восстановлении нарушенных прав, свобод или интересов, то основанием для жалобы, по меньшей мере, является само наличие такого нарушения.

Нарушение права сочетается как минимум три фактора: 1) наличие у лица субъективного права; 2) намерение лица использовать свое право; 3) наличие

помех к его реализации. Феномен нарушения возникает только там, где препятствия к реализации субъективного права стали результатом поведения конкретного человека или группы.

Таким образом, нарушение прав и свобод человека можно определить как поведение, создающее незаконные препятствия к их практическому осуществлению.

Основания к обращению с жалобой можно разделить на две группы.

Фактические основания – это совокупность событий, действий и иных юридически значимых обстоятельств, дающих повод к подаче жалобы, т.е. образующих нарушение прав и свобод человека, включая: 1) деяние лица или лиц, затрагивающее права и интересы субъекта жалобы: активное (лицо совершает действия, которые мешают управомоченному лицу реализовать свое право) или пассивное (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; 3) причинная связь между деянием и его последствиями.

Нормативные основания жалобы – набор юридических предписаний, позволяющих оценивать то или иное деяние в качестве нарушения прав и свобод, а также подвергнуть его обжалованию, в т.ч. нормы, закрепляющие права, свободы и законные интересы лица, обращающегося с жалобой; определяющие незаконность обжалуемых действий (бездействий); устанавливающие право на обращение с жалобой; определяющие компетенцию органа, должностного лица или учреждения, куда направляется жалоба.

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 и свобод; квалификация юридической ситуации как относящейся к юрисдикции конкретного органа, учреждения или должностного лица.

Другой необходимой операцией, предшествующей подаче жалобы, является *выбор способа защиты прав*. В ряде случаев выбор жалобы предопределяется самими обстоятельствами защиты права (например, когда права нарушены решением суда первой инстанции). В других условиях решение обращаться с жалобой, а не с иском в суд, или не прибегать к самозащите прав, зависит от лица, чьи права и интересы нарушены.

Если принято решение об обращении с жалобой, возникает необходимость выбрать орган (учреждение, должностное лицо), к которому следует обратиться. Возможны два алгоритма выбора субъекта: сформулировать притязание и определить, к чьей компетенции относится его удовлетворение; определить орган или иного субъекта, которому будет направлена жалоба, и с учетом его компетенции определить содержание своего требования.

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; 2) личное вручение жалобы; 3) электронная форма; 4) направление ее в тот орган, действия которого обжалуются.

В § 3 **«Порядок рассмотрения жалоб»** констатируется, что дефиниция «рассмотрения жалоб» в законе отсутствует. Суть этой деятельности сведена к таким действиям компетентного лица, как запрос необходимых материалов и дача письменного ответа по существу вопросов, поставленных в жалобе.

В работе выделены ведущие признаки, характеризующие рассмотрение жалобы. Во-первых, это частный случай правоприменения, т.е. реализации правовых норм компетентным субъектом, наделенным теми или иными властными полномочиями. Во-вторых, содержанием рассмотрения жалобы является проверка и правовая оценка обстоятельств, которые изложены в информативной части жалобы. В-третьих, целью рассмотрения жалобы

является удовлетворение или отклонение притязания, с которым обращается автор жалобы.

На основе этого автор полагает возможным определить рассмотрение жалобы как правоприменительную деятельность компетентных субъектов, проявляющуюся в проверке и оценке фактов, изложенных в жалобе, и направленную на принятие решения об удовлетворении или отклонении требований заявителя.

Анализ соответствующих источников права позволяет выделять следующие основные стадии процесса рассмотрения жалоб:

1. Проверка приемлемости жалобы. Основная функция этой стадии – создание фильтра для отсеивания тех жалоб, которые не удовлетворяют минимально необходимым требованиям. Предметом проверки на этапе предварительного рассмотрения жалобы могут быть: а) надлежащий субъект жалобы; б) надлежащий адресат жалобы; в) оплата государственной пошлины; г) соблюдение документальной формы жалобы; д) соблюдение сроков подачи жалобы; е) соблюдение дополнительных условий приемлемости жалобы.

По итогам проверки приемлемости жалобы могут приниматься следующие решения: о принятии жалобы к рассмотрению и продолжении производства по делу (в случае признания приемлемой); о возвращении жалобы для устранения недостатков (в случае неправильного оформления); об отказе в принятии жалобы (в случае нарушения условий приемлемости); о передаче жалобы на рассмотрение другого органа (в случае неподведомственности).

2. Исследование фактических обстоятельств дела. Основной функцией этой стадии является информационная подготовка решения по делу с целью обеспечения его максимальной обоснованности. Концепция тщательного и эффективного расследования, выработанная Европейским судом по правам человека в качестве элемента «эффективного средства правовой защиты», предполагает необходимость установления всех обстоятельств, имеющих

значение для вынесения правильного решения по делу, а также их подробного закрепления в процессуальных документах. Основными подходами к определению круга фактов, подлежащих установлению, являются: «сплошной», когда выявляются все обстоятельства, имеющие значение для дела; «выборочный», когда проверяются лишь факты, о которых говорится в жалобе.

3. Юридическая квалификация установленных фактов. Основной функцией данной стадии является юридическое обоснование принимаемого решения по делу. Проведение юридической квалификации возможно 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. 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. Основной функцией данной стадии является выбор конкретного варианта разрешения дела. Оценка требований осуществляется в том случае, если предыдущие стадии дали положительный результат; если факты, изложенные в жалобе, не подтвердились, или в них не обнаружено нарушения прав граждан, то жалоба подлежит отклонению. Требования заявителя проверяются по следующим 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 связь между выявленными нарушениями и мерами, которых требует заявитель (например, действительно ли причинен вред, возмещения которого он запрашивает); в) справедливость (пропорциональность) – соответствует ли запрашиваемая компенсация или иные требования заявителя характеру и серьезности выявленных нарушений.

5. Принятие решения. На этой стадии определяется юридически правильный вариант реагирования на обращение заявителя. Основной функцией данной стадии является разрешение социального конфликта, ставшего причиной для обращения с жалобой. Компетентный орган может выбрать один из трех вариантов решения: а) об отклонении жалобы – 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 прав и свобод человека; б) о полном удовлетворении жалобы – когда признаны достоверными все изложенные в жалобе факты или их основная часть, установлена их неправомерность, требования заявителя сочтены обоснованными; в) о частичном удовлетворении жалобы – если в целом нарушения подтверждены, однако требования заявителя признаются либо обоснованными не в полной мере, либо чрезмерными.

6. Оформление принятого решения. Орган, проводивший процедуру рассмотрения жалобы, документально выражает решение по делу в виде правоприменительного акта. Основной функцией данной стадии выступает доведение принятого решения до сведения всех заинтересованных лиц и широкой общественности. Требованиями к решению можно считать следующие: а) правовая определенность – установление прав и обязанностей участников правоотношения с максимальной точностью, окончательный характер решения; б) мотивированность – наличие детального изложения аргументов по каждому рассматриваемому пункту дела с исследованием и оценкой предъявленных доказательств.

В § 4 «**Правовые последствия рассмотрения жалоб**» отмечается, что вынесение решения по итогам рассмотрения жалобы является порождающим юридическим фактом, который вызывает несколько возможных юридических последствий. В числе последствий выделяются: 1. Право гражданина получить письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. 2. Привлечение к ответственности нарушителя в



соответствии с законодательством РФ. 3. Ответственность лица, обратившегося с жалобой. 4. Устранение обжалуемых нарушений и восстановление нарушенного права. При этом данные анализа обращений могут служить для высших органов исполнительной власти или для законодателя указанием на возможные пробелы в законе, трудности в интерпретации законов и правовых предписаний и возможные риски нарушений прав того или иного лица, которые они порождают. 5. Возмещение убытков и компенсация морального вреда. При этом принципиально важно, что восстановление нарушенных прав лица, возмещение и компенсация причиненного вреда должны считаться реально достигнутыми не с момента вынесения решения по жалобе, а лишь с момента его исполнения.

**В заключении** подводятся итоги исследования, излагаются его основные выводы.

**Основные научные результаты диссертационного исследования были опубликованы в следующих научных работах соискателя:**

***1. Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикации результатов диссертационных исследований:***

1. Косолапов, А.В. Жалоба как правовое средство / А.В. Косолапов // Вестник Волгоградского государственного университета: Серия 5 «Юриспруденция», Волгоград: изд-во ФГБОУ «Волгоградский государственный университет», 2011. № 2. С. 223–227 (0,4 п.л.).

2. Косолапов, А.В. Производство по рассмотрению жалоб: историко-правовые и теоретические вопросы / А.В. Косолапов // Правовая политика и правовая жизнь, Саратов: изд-во Саратовский филиал Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права РАН, 2012. № 4. С. 89–93 (0,4 п.л.).

3. Косолапов, А.В. Субъекты производства по рассмотрению жалоб / А.В. Косолапов // Вестник Волгоградского государственного университета: Серия 5 «Юриспруденция», Волгоград: изд-во ФГБОУ «Волгоградский государственный университет», 2012. № 2. С. 294–298 (0,5 п.л.).

4. Косолапов, А.В. О субъектном составе процедуры рассмотрения жалоб / А.В. Косолапов // Юристъ-правоведь, Ростов-на-Дону: изд-во ФГКОУ «Ростовский юридический институт МВД России», 2014. № 5. С. 54–58 (0,3 п.л.).

## ***II. Научные статьи, опубликованные в иных научных изданиях:***

5. Косолапов, А.В. Правовая природа жалобы по российскому законодательству / А.В. Косолапов // Новая правовая мысль, Волгоград: изд-во ООО «Международная юридическая контора», 2011. № 4. С. 5–10 (0,5 п.л.).

6. Косолапов, А.В. Институт жалобы как предмет правового просвещения / А.В. Косолапов // Материалы II Всероссийской конференции по проблемам правового воспитания и просвещения детей, Волгоград: изд-во ФГБОУ «Волгоградский государственный университет», 2012. С. 50–54 (0,3 п.л.).

7. Косолапов, А.В. Право жалобы в России (актуальные проблемы теории и практики) / А.В. Косолапов // Новая правовая мысль, Волгоград: изд-во ООО «Научно-производственный центр «ГРУС», 2012. № 3. (52), С. 32–35 (0,3 п.л.).

8. Косолапов, А.В. О свободе жалобы по законодательству Российской Федерации / А.В. Косолапов // Право как ценность и средство государственного управления обществом: Сборник научных статей, Волгоград: изд-во Волгоградская академия МВД России, 2013. Вып. 10. С. 79–86 (0,5 п.л.).

9. Косолапов, А.В. Жалоба как инструмент участия граждан в правоприменительной политике / А.В. Косолапов // Правоприменительная политика в современной России: проблемы формирования и осуществления:

материалы Междунар. «круглого стола», Волгоград: изд-во ФГБОУ «Волгоградский государственный университет», 2013. С. 232–236 (0,2 п.л.).

10. Косолапов, А.В. О некоторых направлениях правовой политики в сфере рассмотрения жалоб граждан / А.В. Косолапов // Правовая политика и права человека в современной России: материалы Междунар. «круглого стола», Волгоград: изд-во ФГБОУ «Волгоградский государственный университет», 2015. С.122–131 (0,4 п.л.).

11. Косолапов А.В. О регулятивном действии жалобы как правового средства // Административный, арбитражный, гражданский процесс и конституционное судопроизводство: история развития и современность: Мат-лы IV Междунар. науч-практ. конф., Волгоград: изд-во ФГБОУ «Волгоградский государственный университет», 2016. С.34-42 (0,3 п.л.).