



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЖАЛОБЫ (АДМИНИСТРАТИВНОГО ИСКА)

О.М. ПОПОВИЧ,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России,

кандидат юридических наук, доцент

Научная специальность: 12.00.14 — административное право, финансовое право, информационное право

E-mail: oxana_popovich@mail.ru

Аннотация. Анализируются реализация права граждан на обращение в форме административной жалобы (административного иска), такие понятия, как административная жалоба и административный иск, устанавливаются их сходства и различия, определяются их цели, задачи и функции, а также раскрывается роль института административной жалобы (иска) в жизнедеятельности граждан, общества и государства.

Ключевые слова: администрация, государственная администрация, государство, гражданин, жалоба, иск, исполнительная власть, муниципальная администрация, обращение, суд.

THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL CHARACTERISTIC OF INSTITUTION OF THE ADMINISTRATIVE COMPLAINT (THE ADMINISTRATIVE CLAIM)

О.М. POPOVICH,

*the senior lecturer of faculty of administrative law of the Moscow university
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, master of laws, the senior lecturer*

Annotation. This article is devoted to realization of the right of citizens of the access in the form of the administrative complaint (the administrative claim). From the legal point of view the author analyses such concepts as the administrative complaint and the administrative claim, determinates their similarities and distinction, their purposes, tasks and functions, and also detects the role of institution of the administrative complaint (claim) in ability to live of the citizens, the state and the society as a whole.

Keywords: the administration, the state administration, the state, the citizen, the complaint, the claim, the executive authority, the municipal administration, the access, the court.

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ является важнейшим, естественным, неотъемлемым правом гражданина. Государство легализует это право, т.е. формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры его реализации, устанавливает обязанность государственных органов, должностных лиц, служащих принимать в определенные сроки меры по защите прав и свобод граждан, и оно становится регулируемым законом юридическим правом.

Обобщенно можно утверждать о двух главных направлениях юридической защиты личности: 1) от преступлений, деликтов и иных неправомерных действий других граждан, юридических лиц и 2) от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти (главным образом от административного произвола).

Административному праву принадлежит важная роль в защите граждан от неправомерных действий государственной, муниципальной администрации.

Очевидно, что все граждане вступают во взаимоотношения с органами публичной администрации чаще, чем с иными государственными и муниципальными органами. Администрация принимает, призывает, назначает, изымает и повседневно реализует многие иные властные полномочия. Публичная администрация огромна, и она нарушает права граждан во много раз больше, чем все иные субъекты публичной власти (суды, прокуратура и т.д.), вместе взятые, а от одного ее неправомерного действия могут пострадать сотни людей. Защита прав и законных интересов граждан от неправомерных действий субъектов власти — это



прежде всего защита от неправильных деяний государственной и муниципальной администрации.

Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией РФ (ст. 33), международными договорами России, федеральными конституционными законами и федеральными законами. Обращения граждан в государственные и муниципальные органы с жалобами — важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник информации, необходимой при решении текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Роль института административной жалобы (административного иска) огромна, поскольку посредством подачи жалобы (административного иска) гражданин может воздействовать на принятие решений органами государственной власти, внося свой вклад в выработку государственной политики в разных областях жизни. Помимо этого, обжалование есть средство защиты прав граждан. Наряду с судебной защитой защита административная, проявляющаяся в реакции органов исполнительной власти на обращение гражданина и принятии ими соответствующих мер, есть важнейшее средство охраны человека, его прав и свобод.

Суть термина «обжалование» заключается в подаче жалобы или административного иска в связи с нарушением действиями (бездействием) органов государственной власти, местного самоуправления, прав и свобод граждан и юридических лиц. Основные акты, регламентирующие рассмотрение института обжалования — Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и Закон г. Москвы от 18 июня 1997 г. «Об обращениях граждан».

Жалоба — обращение гражданина с требованием восстановления нарушенного действиями (бездействием) и решениями органов либо должностных лиц, другими гражданами их прав, свобод или законных интересов. Жалоба появляется в той сфере правовых отношений, которые возникают из нарушения прав и законных интересов гражданина, установленных и закрепленных законодательством и другими нормами, регламентирующими права и

личные интересы граждан, т.е. в тех случаях, когда отношения между гражданином и властью выходят за рамки позитивных. **Цель** подачи жалобы заключается в защите и восстановлении прав. Однако сами по себе жалобы не обеспечивают законность и не могут устранить ее нарушения. Жалобу следует рассматривать как одну из гарантий соблюдения законности, так как она является одним из проявлений критики «снизу». Жалоба всегда является как средством защиты прав и свобод законных интересов индивида, нарушенных деяниями или актами государственных органов, иных структур, должностных лиц, служащих, так и одним из средств осуществления этих прав. Путем ее подачи граждане реализуют предоставленные им государством права или требуют восстановления нарушенных прав. В жалобе ярко проявляется сочетание публичного и частного интереса, характерного для обращений граждан. Однако подача жалобы не сводится к осуществлению только охранительной функции. Жалобы имеют двуединое значение. Они являются, с одной стороны, средством, способом защиты прав и законных интересов человека, нарушенных действиями (бездействием) властных структур, а с другой — сигналами о существующих недостатках в их работе, способствуют устранению последних, улучшению работы государственного аппарата, укреплению режима законности.

Один из аспектов института права жалобы выражается в возможности гражданина посредством своего обращения участвовать в управлении общественными и государственными делами, выражать свою позицию, личное мнение по разным вопросам. Практика и опыт многих десятилетий показали, что главной целью, которую ставит гражданин, обращаясь с жалобой, является защита нарушенных прав человека (прежде всего самого себя), устранение препятствий для осуществления гражданином его прав и свобод и т.д. Лишь опосредованно, в ходе борьбы за свои права гражданин одновременно участвует в управлении делами общества и государства, точнее в деятельности по укреплению законности. Любой человек, обращаясь с жалобой с целью защитить нарушенные права, тем самым доводит до сведения компетентных органов факты, которые, по его мнению, являются негативными, обуславливают нарушение его прав и интересов и нуждаются в устранении.



Право на жалобу обеспечивает личный интерес гражданина в защите его нарушенного права.

Институт административной жалобы (иска) выполняет, в сущности, следующие три важнейшие функции:

1) правоохранительная — средство защиты прав граждан. Наряду с судебной защитой защита административная, проявляющаяся в реакции органов исполнительной власти на обращение гражданина и принятии ими соответствующих мер, есть важнейшее средство охраны человека, его прав и свобод;

2) контролирующая — тщательная и объективная проверка фактов, изложенных в жалобе (иске) соответствующими вышестоящими административными органами (должностными лицами);

3) восстановительная — восстановление и защита нарушенных прав и свобод граждан.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» снял всякие ограничения в реализации конституционного права граждан на жалобу и судебную защиту. Могут быть обжалованы в суд коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий, их объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих — всех лиц, которые постоянно или временно занимают в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях, организациях, объединениях (независимо от форм собственности) должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей либо исполняющих такие обязанности. В законе установлены объективные пределы его применения: если нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности. Суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме тех, проверка правомерности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, либо в отношении которых законодательством предусмотрен иной (специальный) порядок судебного обжалования. Специальный порядок рассмотрения жалоб по делам, возникающим из адми-

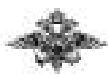
нистративно-правовых отношений, установлен для рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях (гл. 30 КоАП); в порядке гражданского судопроизводства рассматриваются споры по пенсионным вопросам (Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»).

Право граждан на жалобу подразделяется на общее право на жалобу, которым обладают все граждане как таковые, и специальное право на жалобу, представленное лицам как участникам уголовного, гражданского процесса, производства по делам об административных правонарушениях.

Право на общую жалобу фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать ее по любому значимому для него поводу, в любое время. Право на общую жалобу не ограничено по содержанию. Обжалованы могут быть любые действия, а также бездействие работников любых органов, предприятий, учреждений, организаций, расцениваемые как неправильные. Предмет жалобы — не только не законные, но и нецелесообразные или аморальные действия. В письмах граждан зачастую речь идет о несправедливом решении вопросов, отсутствии должной четкости, бестактности, невнимании к критическим замечаниям и т.д. Предметом жалобы могут быть деяния, ущемляющие права и законные интересы как самого гражданина, так и других лиц. Обращение гражданина может быть направлено на защиту не только чьих-то личных, но и общественных интересов. Часто граждане используют право обжаловать индивидуальные административные акты, реже встречаются жалобы о незаконности нормативных актов, хотя такие обращения граждан к автору акта или в иной компетентный орган правомерны.

Общее право на жалобу подразделяется на административную жалобу и судебную жалобу (административный иск).

Административная жалоба — это жалоба, подаваемая в административный или контрольно-надзорный орган, это, как выражались в старину, «жалоба по начальству». Жалоба представляет собой единое понятие, но имеющее две стороны. Материально-правовая сторона жалобы заключается в ее основном элементе — в притязании потерпевшего гражданина к виновному должност-



ному лицу. Это притязание опирается на субъективное материальное право, которое может существовать и без жалобы, если должностное лицо не нарушает прав гражданина. Но если право нарушено и потерпевший обращается с жалобой в административный орган, то предполагается, что его притязание к администрации обосновано, и данное предположение проверяется административным органом. Для этого гражданин обязан подать жалобу, т.е. предъявить требование к органу управления о защите права, — в этом состоит ее процессуальная сторона.

Административная жалоба — не исковое обращение. Она направляется не в судебный орган. Кроме того, само притязание в административной жалобе выступает в смягченной форме, скорее в форме просьбы. Родословная административной жалобы уходит к челобитной московского периода русской истории, которая как процессуальный документ сложилась во второй половине XVI в. и заключала в себе «формулу просьбы» и даже мольбы¹. Административная жалоба представляет собой форму, в которую облачается требование-просьба к административному органу о правовой защите субъективного права в области государственного управления. Утверждать о полном отсутствии искового элемента в административной жалобе было бы неверно. Но исковой элемент здесь присутствует в рудиментарном, неразвернутом виде. Этим административная жалоба отличается от жалобы-иска, с которой гражданин обращается в судебный орган.

Административный иск, или жалоба-иск, представляет собой форму, в которую облачается требование потерпевшего гражданина к суду об отмене незаконного или неправильного решения администрации. Жалоба-иск во многом сходна с административной жалобой, но сходство это внешнее. Подача административной жалобы не делает гражданина стороной, не обуславливает его личного участия в административном процессе. «Жалобщик, как правило, не вырастает до положения стороны, он остается «просителем»². Возникающее в результате этого правоохранительное отношение является вертикальным. Гражданин ждет решения по своей жалобе «сверху». Напротив, подача жалобы-иска в судебный орган приводит к возникновению оригинального процессуального управленческого отношения: оно является правоохранитель-

ным и одновременно горизонтальным, в котором субъекты (гражданин — истец и должностное лицо — ответчик) противостоят друг другу как равные стороны. Истец ждет не «милости» сверху, а решения независимого и объективного органа. Гражданин, оспаривая действия должностного лица или органа управления, принимает личное участие в процессе как сторона. Правовые нормы, закрепляющие право гражданина на жалобу-иск, закрепляют его право на административный иск. Право административного иска есть право гражданина на судебную защиту в случае нарушения его субъективного права. «В судебном споре с субъектом власти гражданин должен быть всегда истцом, а не жалобщиком, каковым он является в административном процессе»³.

Охарактеризованным двум видам жалоб соответствуют в правовой действительности два вида обжалования, или два вида производств: производство по административным жалобам в административном органе и производство по административному иску в судебном органе.

Вместе с тем необходимо изложить и иную точку зрения, существующую в науке административного права относительно определения жалобы как административного иска. По мнению, М. Масленникова, черта отграничения искового производства от производства по жалобам в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» проводится следующим образом: в исковом производстве существует юридический спор, не урегулированный не только сторонами, но главным образом эта спорная ситуация нечетко либо неполно урегулирована законом. В производстве по жалобам также существует юридический спор, не урегулированный законом, и только в тех случаях, когда закон неправильно применен к конкретному гражданину. При этом одна из сторон — орган управления — вправе (а чаще обязана) самостоятельно, без вмешательства суда устранить нарушение закона и разрешить возникший конфликт (его и спором-то нельзя назвать ввиду очевидности), для

¹ Волков С.С. Лексика русских челобитных. Л., 1974. С. 93.

² Загряцков М.Д. Административная юстиция и право. М., 1925. С. 30.

³ Бахрах Д.Н., Боннер А.Т. Административная юстиция: развитие и проблемы совершенствования // Сов. гос-во и право. 1975. № 8. С. 57.



чего не требуется доказательств, доказывания и оценки доказательств, а необходимо только правильное, адекватное понимание и применение закона к конкретному гражданину⁴.

Говоря об отнесении к исковому производству жалоб на действия (решения) органов управления, надо учитывать прежде всего происхождение терминологии. Иск — это обращение к суду с требованием о защите гражданских прав, а глагол «искать» означает стремление обнаружить что-то спрятанное, потерянное, скрытое; жалоба — это официальное заявление о незаконном или неправильном действии какого-либо лица, учреждения, организации⁵. «Иск» интерпретируется как заявление в суд о разрешении какого-либо гражданского спора, а «искать» — стараться, стремиться найти, обнаружить что-либо скрытое, не видимое в данный момент⁶.

Исковое производство обеспечивает защиту реального или предполагаемого гражданского права, а судебное разрешение административно-правового спора по жалобе обеспечивает устранение нарушений прав и свобод граждан, связанных с изданными актами управления, устраняет препятствия для возникновения гражданских правоотношений. Рассмотрение судом жалоб в соответствии с Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» — это не только составная часть правоприменительного процесса, но и установление материального содержания существа спора, его содержательной, главным образом гражданско-правовой основы субъективного права конкретного гражданина.

Исковому производству присущ ряд характерных черт. В нем возможны: участие прокурора в качестве истца; в производстве по жалобе круг заявителей ограничен представителем гражданина либо представителем общественной организации или трудового коллектива (ст. 4 Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»); заключение и утверждение мирового соглашения; в производстве по жалобе оно исключается, ибо связано с компромиссом, чреватым нарушением интересов государства (иного органа), а также других лиц, не участвующих в деле. При рассмотрении судом иска участие третьих лиц правомерно; в производстве по жалобам — исключено, так как здесь презюмируется решение исключительно в отношении

конкретного акта управления и в отношении конкретного гражданина, конкретного должностного лица (ст. 7, 9). Иски рассматриваются по месту нахождения ответчика; жалобы могут быть поданы и рассмотрены по месту жительства гражданина-заявителя. Наконец в исковом производстве бремя доказывания возлагается на истца, в производстве по жалобе — на ответчика (ст. 6).

Иск — средство защиты через суд (арбитражный суд) нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса. Различают две стороны исков — материально-правовую и процессуально-правовую. В первом случае речь идет о возможности удовлетворения заявленного требования по существу на основе установленных факторов и юридических норм гражданского, трудового, семейного, административного права, во втором — о правомерности обращения в суд с целью получения судебного решения. В законе четко оговариваются мотивы, по которым суд отказывает в принятии иска, прекращает производство по делу или оставляет иск без рассмотрения.

Таким образом, право гражданина обжаловать незаконные действия и решения субъектов власти — неотъемлемый атрибут демократической организации государства и общества. Государство легализует это право, т.е. формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры его реализации, устанавливает обязанность государственных органов, должностных лиц принимать в определенные сроки меры по защите прав и свобод граждан, и оно становится регулируемым законом юридическим правом.

Право граждан на защиту значительно расширено. К сожалению, реальная защищенность граждан зависит не только от количества и качества юридических норм, работы правоохранительных органов и негосударственных организаций. Резкий рост экономических и насильственных правонарушений, наркомании, ряд иных объективных и субъективных причин ослабили реальную защищенность прав граждан. Юридические механизмы правозащитной деятельности по экономическим, организационным и иным причинам в полной мере не используются.

⁴ Масленников М. Можно ли считать жалобу административным иском? // Рос. юстиция. 1998. № 5.

⁵ Словарь русского языка. М., 1981. Т. 1. С. 676—677, 470.

⁶ Историко-этимологический словарь современного русского языка. М., 1994. Т. 1. С. 356—357.