

В. А. Бударина,

соискатель

Воронежского государственного университета

ПРОБЛЕМЫ КЛАССИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ЖАЛОБ

Проблематика классификации административных жалоб имеет не только теоретический, но и практический характер. Причем теоретическое развитие института административных жалоб напрямую связано с реальным использованием жалоб как эффективного инструмента правовой защиты граждан от незаконных деяний и решений публичной власти.

Серьезная и обоснованная научная модель системы административных жалоб позволит значительно улучшить действующие правовые нормы и сформировать новый правовой массив юридической регламентации данного института на высоком уровне, соответствующем курсу развития Российской Федерации.

Административно-институциональная принадлежность жалобы в юридической теории не является однозначно определенной. Некоторые ученые предлагают рассматривать ее в качестве самостоятельного института, некоторые определяют административную жалобу как часть (вид, разновидность) административной юстиции, а некоторые, говоря о специфике административной жалобы, тем не менее включают ее в традиционно функционирующий институт обращений граждан.

Мы разделяем последнюю точку зрения о том, что жалоба является одним из видов обращений, и вместе с тем считаем, что нормативная регламентация именно этого вида обращений должна быть наиболее детальной, конкретизированной.

Однако анализ федерального законопроекта об административной жалобе, так же как и анализ действующих норм федерального и регионального уровня, показал, что юридически жалобы не классифицированы. Единственное основание, которое можно выявить, это характер сферы правоотношений, порождающий жалобу, — юрисдикционную или позитивную.

Но здесь возникают сложности иного порядка. Базовое законодательство о жалобах в позитивном публичном управлении на федеральном уровне (Указ Президиума Верховного Совета СССР 1968 г.) уже давно не соответствует современному развитию общественных отношений. Ведомственное нормотворчество является недостаточно качественным, во многом противоречивым, страдает существенными пробелами. Региональные акты об обращениях граждан, в основном, отражают тождествен-

ный круг вопросов, которые не достаточно полно регулируют вопросы административной жалобы.

Считаем, что предлагаемый законопроект «Об обращениях граждан» должен дать легальное определение общей и специальной жалоб, указав, что:

— общие жалобы рассматриваются на основе правил, установленных данным законом;

— специальные жалобы рассматриваются на основе правил, устанавливаемых специальными актами (например, законодательством о военной службе, Налоговым кодексом, Таможенным кодексом и др.).

Таким уточнением вполне уместно дополнить ст. 2 и 4 законопроекта, именуемую «Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе»¹.

Другая классификация жалоб — на коллективные и индивидуальные, несмотря на то, что имеет нормативную дефиницию, является, по нашему мнению, неудачной.

Так, проект закона устанавливает, что:

— «жалоба — обращение гражданина по поводу нарушенных решениями и действиями (или бездействием) органа или должностного лица либо юридического или физического лица прав, свобод или законных интересов...»;

— «коллективное обращение — обращение двух и более граждан, а также обращение, принятое на митинге или собрании и подписанное организаторами этого митинга или собрания».

То есть можно сделать вывод, что формула коллективных обращений может быть отнесена ко всем видам обращений — предложениям, заявлениям, ходатайствам и жалобам. Но, по нашему мнению, законодательный акт должен быть более четким, не оставляющим возможности для дополнительного толкования. Это требование можно легко удовлетворить, если определение жалобы начать следующим образом: «жалоба — индивидуальное или коллективное обращение по поводу нарушенных...».

В нормативной регламентации необходимо отразить специфические особенности и таких видов жалоб, как письменные и устные административные.

Следует признать неудачными положения об устных и письменных жалобах, сформулированные в проекте Федерального закона. Считаем, что за основу можно принять положения, сформулированные в региональных актах, таких как законы «Об обращениях» города Москвы, Воронежской области. Так, Закон города Москвы «Об обращениях гражд-

¹ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 03.02.1999 г. № 4759-П ГД «О повторном рассмотрении Федерального закона «Об обращениях граждан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 50. Ст. 6185.

дан» в ст. 5 устанавливает, что устные обращения граждан рассматриваются в тех случаях, когда изложенные в них факты и обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки, личности обращающихся известны или установлены².

В определенных случаях, ввиду сложного характера вопросов, поставленных в устных жалобах, либо необходимости дополнительной проверки изложенных в них фактов, такие жалобы регистрируются в трехдневный срок и ставятся на контроль. Следует отметить, что такое регулирование устных жалоб недостаточно эффективно, что может порождать злоупотребления со стороны субъекта, рассматривающего этот вид обращения. Поэтому представляется целесообразным нормативно урегулировать обязанность лица, разрешающего жалобу, в случаях невозможного немедленного рассмотрения дела по существу и вынесения решения разъяснить жалобщику его право оформить устное обращение письменно и оказать определенную необходимую помощь при составлении письменной жалобы.

Достаточно важная, на наш взгляд, и другая проблема. Действующее законодательство не регулирует возможность подачи устной жалобы в административно-юрисдикционных отношениях, в том числе в производстве по делам об административных правонарушениях. Целесообразность нормативного закрепления возможности как письменного, так и устного обжалования действий (бездействия) или решений в процессе реализации административно-юрисдикционных полномочий соответствующими субъектами нам кажется очевидной. Особое значение возможность устной жалобы приобретает в производстве по делам об административных правонарушениях, поскольку порядок обжалования любых действий и процессуальных актов в данном производстве является в определенной степени абстрактным и в значительной мере усложненным на фоне кратких сроков производства. Естественно, что вынесенное по делу решение должно обжаловаться только в письменной форме, по правилам гл. 30 КоАП РФ.

Для качественной нормативной регламентации жалобного производства важно и разделение юрисдикционных жалоб на жалобы, подаваемые в судебные органы, и жалобы, подаваемые в вышестоящие административные органы. В этом аспекте важнейшее значение приобретают вопросы подведомственности, которая «выступает в качестве межотраслевого института права, выполняющего функции распределительного механизма юридических дел между различными юрисдикционными органами»³.

О том, что распределение административных вопросов является ключевым вопросом подведомственности, отмечалось достаточно давно. Так, Ю. К. Осипов писал: «Институт подведомственности в правовом

² См.: Об обращениях граждан: Закон города Москвы / Комментарий А. А. Спичека. М., 1997. С. 3.

³ Гражданский процесс: Учебник для вузов. М., 2004. С. 144.

регулировании общественных отношений играет роль распределительного механизма, с помощью которого государство обеспечивает подключение к нему различных форм разрешения юридических дел в соответствии с характером тех общественных отношений, из которых эти дела возникают»⁴.

Законодатель урегулировал этот вопрос соответствующим образом. Решение по административным делам судебных органов обжалуется в судебном порядке, а для обжалования решений административных органов предусматривается альтернативный порядок обжалования. Но вместе с тем положениям о подведомственности рассмотрения административных жалоб в зависимости от их видов требуется уделить особое внимание.

Наибольшее значение подведомственность приобретает в процессе обжалования решений, принятых по первичным жалобам. В нормах права установлен запрет на передачу жалобы лицам и органам, чьи действия (бездействия) или решения обжалуются. Однако ответственность за несоблюдение данного правила весьма абстрактна. Законом не предусматривается механизм привлечения лиц, передавших жалобу, к ответственности, в частности, не названы:

- виды такой ответственности;
- лица, уполномоченные возбуждать дела о привлечении к ответственности;
- лица, правомочные непосредственно применять санкции;
- давностные сроки;
- лица, уполномоченные к рассмотрению жалоб на факты рассматриваемого нарушения (подведомственность данной категории дел по жалобам);
- другие вопросы.

Гражданин не должен и не обязан подробно знать компетенцию каждого органа публичной власти. Поэтому в нормах об административных жалобах должны быть предусмотрены процедура отправления (переадресации) поступившей жалобы в соответствии с подведомственностью и процедура уведомления об этом жалобщика.

Особое значение этот вопрос приобретает при устной жалобе гражданина. Мы считаем, что в этом случае по материалам устного обращения должно быть сразу же возбуждено жалобное производство, а поступившую устную жалобу уполномоченное лицо должно оформить соответствующим образом.

В связи с этим интересно предложение о создании единой системы органов, обеспечивающих объективное рассмотрение обращений граждан⁵, которое требует тщательной проработки и, возможно, в дальнейшем практической реализации.

⁴ Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел. Свердловск, 1973. С. 121.

⁵ См. подробнее: Алистратов Ю. Н. Право петиций в Российской Федерации. М., 1997. С. 59.

Еще одна проблема связана с классификацией жалоб в зависимости от итогового результата их разрешения. Так, можно выделить:

— жалобы, получившие окончательное разрешение, т.е. те, в результате которых стороны пришли к определенному согласию или по результатам рассмотрения которых жалобщик отказался от своих требований;

— жалобы, которые не свидетельствуют об урегулированности спора, т.е. те, разрешение которых не удовлетворяет стороны (жалобщика или орган власти (должностное лицо)), действие (бездействие) или решение которого обжаловались.

Общая формула действующего закона о возможности дальнейшего обжалования решений по жалобам последней группы является недостаточной. В нормах права нужно предусмотреть, каково их дальнейшее развитие. Видимо, неудовлетворенная повторная административная жалоба должна сменяться жалобой судебной, и мы считаем, что это должно быть юридизировано более детально, в виде регламентации некоторых вопросов, связанных с разрешением конфликта (спора), отраженных в первичной и повторной административных жалобах. Можно назвать:

— требование обязательного разъяснения жалобщику его права дальнейшего обжалования решений по первичной и повторной жалобам;

— сроки подачи и подведомственность новой жалобы;

— обязательность предоставления в суд материалов (процессуальных актов) производства по административному рассмотрению такой жалобы;

— и другие вопросы.

В заключение отметим, что теоретическая классификация административных жалоб имеет в первую очередь практическое значение, связанное с качественной и эффективной нормативно-процедурной регламентацией.