

A close-up photograph of a silver fountain pen with its nib pointing towards the right, resting on a white document. The background is softly blurred. A large, diagonal graphic element in the top right corner features a blue background with a white polka-dot pattern, extending towards the center of the page.

С. В. Гизятова, А. В. Курочкин

**Конституционное право
на обжалование действий
и решений должностных лиц
в субъекте Российской Федерации**

Набережночелнинский институт
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»

**С. В. Гизятова
А. В. Курочкин**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ
ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Чебоксары
Издательский дом «Среда»
2022

УДК 342
ББК 67.400
Г46

*Рекомендовано к изданию редакционным издательским советом
Набережночелнинского института ФГАОУ ВО «Казанский
(Приволжский) федеральный университет»*

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор,
заведующая кафедрой публичного права и правового обеспечения
управления Института государственного управления и права
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»

М. А. Липчанская;

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
политологии отделения социально-политических наук
Института социально-философских наук и массовых коммуникаций
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

О. И. Зазнаев

Гизятова С. В.

Г46 **Конституционное право на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации** : монография / С. В. Гизятова, А. В. Курочкин; Казанский (Приволжский) федеральный университет. – Чебоксары: Среда, 2022. – 180 с.

ISBN 978-5-907561-28-1

В монографии рассматривается природа, эволюция, понятие, содержание и правовые основы права на обжалование действий и решений должностных лиц в Российской Федерации. Проводится анализ конституционных гарантий права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации, а также определяется сущность защиты данного конституционного права.

Книга рассчитана на преподавателей, научных работников, аспирантов, магистрантов и всех интересующихся вопросами основ, содержания, реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц.

© Гизятова С. В., Курочкин А. В., 2022

© ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», 2022

DOI 10.31483/a-10395

ISBN 978-5-907561-28-1

© ИД «Среда», оформление, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ.....	14
1.1. Природа и эволюция права на обжалование действий и решений должностных лиц в Российской Федерации	14
1.2. Понятие, сущность и конституционные основы права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации	26
ГЛАВА II. СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЯСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	38
2.1. Понятие должностных лиц в структуре конституционного права на обжалование действий и решений.....	38
2.2. Действия и решения должностных лиц как объект конституционного права на обжалование в субъектах Российской Федерации	53
ГЛАВА III. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЯСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	74
3.1. Средства реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации	74
3.2. Конституционные гарантии права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации.....	92
3.3. Защита конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации.....	113
Заключение	137
Библиографический список	144

Введение

Конституционное право на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации является возможностью граждан и организаций обратиться в юрисдикционном порядке к установленной законом инстанции с требованием провести юридическую оценку действия (бездействия) или решения должностного лица на его соответствие законодательству. Данное право выступает одним из основных прав личности в Российской Федерации. Эффективность его осуществления влияет на всю систему конституционных прав и свобод граждан в условиях федеративного устройства государства.

Институт обжалования решений и действий должностных лиц регионального уровня не ограничен исключительно конституционным законодательством Российской Федерации. Он развивается и приобретает специфическое наполнение как за счет конституций и уставов субъектов Российской Федерации, так и при помощи иных региональных законов. Вследствие этого право на обжалование реализуется в субъектах Российской Федерации далеко не одинаково. В региональной практике данное право приобрело специфику, которая к настоящему моменту недостаточно исследована в правовой науке.

В одних субъектах Российской Федерации рассматриваемое право раскрывается в соответствии с федеральными конституционными нормами. Поэтому в конституциях и уставах оно либо не упоминается, либо сформулировано по аналогии с Конституцией Российской Федерации. Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации прослеживаются дополнительные гарантии реализации права на обжалование. Исходя из этого, специфику приобретают объект и предмет обжалования, а также условия осуществления данного права.

Указанная разница в понимании конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц сопряжена с фрагментарным правовым регулированием данных вопросов на федеральном уровне. Вследствие этого ряд субъектов Российской Федерации стараются восполнить пробелы в законодательстве, что влияет на особенности реализации данного права. Так, на протяжении последних лет в указанном направлении появились специальные региональные нормативно-правовые акты, которые на фоне модернизации федеральных норм предопределили постепенную

трансформацию практики конституционных (уставных) судов в субъектах Российской Федерации в связи с новыми средствами реализации права на обжалование действий и решений.

Актуальность проблематики конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц определяется также стремлением российского государства усилить гарантии конституционных прав граждан, о чем свидетельствуют недавние поправки к Конституции Российской Федерации. Новые нормы Основного Закона предусматривают создание механизма ответственности государства перед гражданами, в который, без сомнения, входит обжалование действий и решений должностных лиц.

Таким образом, в силу разных подходов и сложившейся специфики в науке и практике конституционного права возникла потребность проанализировать механизм осуществления права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации. Неясным остаётся широкий круг вопросов: конституционно-правовой статус должностных лиц в субъектах Российской Федерации, сущность категорий «действие» и «решение» в аспекте права на обжалование, объём дополнительных гарантий, устанавливаемых региональным законодательством при реализации рассматриваемого права. Для устранения этих пробелов принято настоящее исследование.

В данной работе отмечается роль и значение конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина и анализируются конкретные положения законодательства и принятые ими отдельные решения по обращениям граждан. При этом необходимо отметить, что Федеральным конституционным законом от 7 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются, субъекты Российской Федерации до 1 января 2023 г. должны завершить эту работу со дня вступления в силу данного Федерального конституционного закона, конституционные (уставные) суды субъектов не принимают новые дела к производству, на вакантные должности судьи не назначаются.

Степень научной разработанности темы исследования конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц меняется в представлении современных учёных. При исследовании были учтены достижения отечественных исследователей в области конституционного права и прав человека.

Среди авторов работ, посвящённых теоретико-методологическим основам конституционного права на обжалование в субъекте Российской Федерации, следует выделить работу Н.В. Гончаровой («Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации», 2011 г.), в которой предложены средства использования отдельных прав на примере регионального законодательства. В частности, автор пришёл к выводу о субсидиарном характере регионального механизма осуществления права на защиту, который дополняет существующую в Российской Федерации систему реализации конституционных прав и свобод.

Проблема предмета совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в части установления гарантий в области прав и свобод поднималась в двух научных трудах: С.С. Егорова («Гарантии прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации», 2013 г.) и В.С. Цвиль («Конституционная компетенция субъекта Российской Федерации в отношении прав и свобод человека и гражданина», 2011 г.). Исследователи подчёркивают, что в региональном законодательстве допустимо определять тот объём правовой защиты конституционных прав и свобод, который необходим для эффективной реализации конституционных норм в субъекте Российской Федерации.

Особенности осуществления права на обжалование действий и решений должностных лиц в конституционных и уставных судах субъектов Российской Федерации выявлены в работах В.Е. Быкова («Конституционное право граждан на судебную защиту и его реализация в деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации», 2011 г.) и Е.В. Портновой («Защита основных прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации», 2010 г.). Авторы отмечают недостаточность полномочий у данных правоохранительных институтов, обосновывая это несовершенством федерального и регионального законодательства.

В теории конституционного права к настоящему времени разработаны концептуальные подходы к пониманию права на обжалование действий и решений должностных лиц, установлен субъектно-объектный состав правоотношений при обжаловании действий и решений должностных лиц, сложились представления о субсидиарном механизме реализации данного конституционного права,

предопределяющем отдельные процессуальные особенности. Однако до сих пор остаётся неоднозначным решение вопроса о категории должностных лиц, чьи действия и решения являются объектом конституционного права на обжалование. Кроме того, не выявлены модели конституционного регулирования данного права в субъекте Российской Федерации. Также требует оценки собственная система должностных лиц в субъекте Российской Федерации, чей правовой статус и полномочия не регламентированы федеральным законодательством. Вопросы гарантий и защиты прав личности находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, что повышает интерес к региональным особенностям реализации конституционных прав и свобод. В этом отношении опыт Республики Татарстан может быть полезен, поскольку в республике сформировалось собственное законодательство в части гарантий осуществления права на обжалование, выработаны особенности его применения в судебной и административной практике. Поэтому сделан акцент именно на этот субъект Российской Федерации.

Целью данной работы является выработка целостного представления об особенностях конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации.

Достижение данной цели осуществлялось посредством решения основных задач:

- выявить природу и эволюцию права на обжалование действий и решений должностных лиц в Российской Федерации;
- раскрыть понятие и сущность, а также установить правовые основы права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации на современном этапе;
- определить понятие должностных лиц в структуре конституционного права на обжалование действий и решений;
- дать характеристику действиям и решениям должностных лиц как объектам конституционного права на обжалование в субъекте Российской Федерации;
- выявить средства реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации;
- проанализировать содержание конституционных гарантий права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации;

– определить сущность защиты конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации.

Методологической основой исследования являются положения современного конституционного права, которые отражены в монографиях и учебных пособиях отечественных и зарубежных учёных. Определяющее значение имели исторический, системный, формально-юридический методы, а также комплекс общенаучных методов исследования.

Формально-юридический метод применялся в связи с необходимостью анализа законодательных положений по отдельным вопросам обжалования действий и решений должностных лиц регионального уровня и установления субъектного состава данных правоотношений. При сборе и анализе данных, а также при интерпретации результатов исследования использовался герменевтический метод, направленный на обнаружение скрытого смысла юридических текстов. При анализе нормативного материала применялся метод правовой герменевтики, который дал возможность толковать конституционные нормы, определяющие особенности осуществления права на обжалование в субъекте Российской Федерации. Текстуальный подход к познанию права позволил авторам избежать догматической и буквальной интерпретации конституций и уставов субъектов Федерации, выявить истинное значение правовых норм, касающихся института обжалования действий и решений должностных лиц.

Системный метод применялся при анализе понятийного аппарата, который используется для изучения права на обжалование как одной из конституционных гарантий реализации прав и свобод граждан, а также при выявлении его природы и сущности. Исторический метод был необходим при изучении эволюции правового регулирования механизмов обжалования действий и решений должностных лиц и развития учений о данном конституционном праве.

Авторами также были использованы отдельные общенаучные методы. В частности, метод идеальных типов оказался полезен при сопоставлении фактического состояния конституций и уставов субъектов Российской Федерации в области обжалования действий и решений должностных лиц с идеальным, по мнению авторов, содержанием конституционных норм. В работе использованы и другие общенаучные методы (анализ, синтез, индукция и дедукция).

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных учёных по конституционному праву, в том числе в области института обращения граждан в органы власти и по вопросам обжалования действий и решений должностных лиц. Конституционные основы обжалования действий и решений должностных лиц стали предметом исследования Д.Н. Бахрах, А.Б. Зеленцова, М.В. Карасевой, О.О. Маленко, В.А. Мещерягиной, А.А. Остроумова, В.Г. Румянцевой, Г.Х. Тоноян, Э.В. Фогель, Р.Ю. Хертуева и др. Конституционно-правовой статус должностных лиц в субъекте Российской Федерации исследовали такие авторы, как Г.А. Агаев, П.А. Виноградова, Я.В. Зорина, Е.В. Печкурова, В.С. Цвиль и другие учёные. Особенности механизмов реализации конституционных прав в субъекте Российской Федерации выявлены такими исследователями, как А.Г. Гатауллин, А.А. Гатин, И.В. Гончаров, В.Н. Демидов, Е.А. Еремеева, Е.В. Киричѐк, И.Ю. Крылатова, М.М. Курманов, А.В. Курочкин, К.Д. Шаймарданов. Гарантии осуществления конституционных прав в субъекте Российской Федерации стали предметом научных изысканий С.С. Егорова, М.А. Лаврик, А.А. Овчаренко, Е.В. Портновой, Л.Н. Федоровой, Е.Н. Хазова, О.А. Шварц и др.

Благодаря проведенному анализу впервые выявлена специфика регулирования и реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации. Это выражается в следующем:

– во-первых, определены факторы, влияющие на содержание права на обжалование действий и решений должностных лиц в региональной правоприменительной практике (выбор способа регулирования, дополнительных гарантий и уточнения в законе категории «должностное лицо»);

– во-вторых, выявлены три региональные конституционные модели регламентации права на обжалование действий и решений должностных лиц: федерально-правовая (дублируются нормы из Конституции РФ), регионально-правовая (гарантируется дополнительная защита от неправомерных действий и решений должностных лиц) и модель невмешательства (рассматриваемое право не регламентируется конституционными актами субъекта Федерации);

– в-третьих, предложены новые критерии должностного лица, чьи действия и решения являются предметом конституционного

права на обжалование (публичность правового статуса должностного лица, наличие у него властно-распорядительных полномочий; включенность в структуру государственной власти и местного самоуправления субъекта Российской Федерации);

– в-четвертых, предложено исключить приоритет судебного порядка обжалования над внесудебными (административным, общественным и др.) при реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц;

– в-пятых, дано новое понимание соотношения категорий «действие» и «решение» должностного лица в субъекте Российской Федерации как предмета конституционного права на обжалование;

– в-шестых, выявлена специфика толкования норм федерального законодательства судами субъекта Федерации применительно к реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации;

– в-седьмых, предложены меры по совершенствованию законодательства, касающегося разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации по вопросам права на обжалование действий и решений должностных лиц.

Мы полагаем, что сама постановка исследовательского вопроса несет в себе научную новизну. Так, эволюция права на обжалование действий и решений должностных лиц субъекта Российской Федерации демонстрирует постоянное усложнение его конституционной регламентации. Тем самым образуются искусственные барьеры в реализации данного права, создаваемые на уровне субъекта Российской Федерации. На наш взгляд, законодательство субъекта Российской Федерации должно не осложнять процесс реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц, а, напротив, создавать дополнительные правовые гарантии его осуществления.

При этом граждане наделены свободой выбора способа реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц (судебного либо внесудебного), вместе с тем они следуют сложившейся правоприменительной практике. Эта практика на уровне субъекта Российской Федерации представляет собой, в частности, особенности толкования и применения федерального законодательства конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации.

Мы исходим из того, что содержание конституционного права на обжалование представляется более широким за счёт сложившейся в субъекте Российской Федерации системы способов его реализации и увеличения правовых гарантий. Вместе с тем сохраняется зависимость оснований и условий реализации данного права от законодательных норм. Это создаёт дополнительные барьеры, которые существенно сужают диапазон применения данного права. В частности, обжаловать можно лишь действия и решения тех должностных лиц, которые признаны в качестве таковых законом. Тем самым данное право не распространяется на действия представителей организаций, которые фактически наделены публично-властными полномочиями, но юридически не отнесены к категории «должностное лицо».

Конституционные формы, которые приобретает право на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации, следует классифицировать в зависимости от их закрепления в конституционном (уставном) законодательстве:

а) федерально-конституционная форма, при которой конституции и уставы субъектов Российской Федерации дублируют соответствующие положения из Конституции Российской Федерации и федеральных законов;

б) регионально-конституционная форма, при которой конституции и уставы субъектов Российской Федерации приравнивают право на обжалование действий и решений должностных лиц к конституционной гарантии защиты других прав;

в) отсутствие правовой формы, при которой конституции и уставы субъектов Российской Федерации не содержат указания на право граждан обжаловать действия и решения должностных лиц.

Сложившийся порядок разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации позволяет последним самостоятельно дополнять категории лиц, отнесённых к должностным лицам, чьи действия и решения являются объектом обжалования. Одни субъекты Российской Федерации позволяют обжаловать действия и решения любых должностных лиц независимо от их правового статуса. Другие субъекты Российской Федерации устанавливают судебный порядок реализации права на обжалование действий и решений одних должностных лиц и административный (ведомственный) порядок обжалования действий и решений других должностных лиц.

Реализация конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации зависит от дополнительных правовых гарантий. Если установлен приоритет судебного порядка обжалования, то субъект Российской Федерации вправе устанавливать гарантии его осуществления лишь применительно к собственным конституционным (уставным) судам. Если в реализации права на обжалование доминирует административный порядок, то законодательство субъектов Российской Федерации содержит дополнительные правовые гарантии в рамках института обращения граждан к органам власти.

Конституционное право на обжалование действий и решений в субъекте Российской Федерации распространяется, на наш взгляд, не только на тех должностных лиц, статус которых установлен законодательством применительно к органам государственной власти или местного самоуправления, но и в отношении других лиц, осуществляющих публичные функции. Данный подход не получил своего развития в региональном законодательстве, регламентирующем деятельность органов исполнительной власти, однако обозначен в федеральных конституционных нормах. Поэтому субъекты Российской Федерации выделяют в своих нормативно-правовых актах гарантию реализации права граждан обжаловать решение, действие или соответствующий акт, принятый определённым должностным лицом. Тем самым ограничиваются способы осуществления конституционного права на обжалование путём специфического понимания категории «должностное лицо». Другой негативный момент – это уменьшение инстанций, уполномоченных рассматривать и разрешать жалобы граждан.

Организационно-правовые формы исполнительной власти в субъекте Российской Федерации не влияют на порядок обжалования действий и решений должностных лиц. По смыслу российского законодательства, если некоммерческие организации наделены государственными и иными публичными полномочиями, их деятельность может быть оспорена в порядке административного судопроизводства. Следовательно, лица, реализующие в рамках этих учреждений властно-распорядительные полномочия, признаются должностными лицами с точки зрения публичного права. Тем самым федеральное законодательство не разграничивает субъектов права на обжалование по их организационным особенностям, поскольку определяющее значение имеют выполняемые ими функции.

Судебный порядок реализации права на обжалование действий и решений должностных лиц распространяется на конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации. Однако в региональном законодательстве о конституционном судопроизводстве содержится дефект, препятствующий полноценной реализации отдельных конституционных норм. Конституционные (уставные) суды наделены правом устанавливать пределы реализации права на обжалование, что влияет на толкование других конституционных прав. Тем самым возникает потребность в уточнении критериев приемлемости жалоб на нормативно-правовые акты, которыми оформлены соответствующие действия и решения должностных лиц, в рамках регионального конституционного законодательства.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

1.1. Природа и эволюция права на обжалование действий и решений должностных лиц в Российской Федерации

Право на обжалование действий и решений должностных лиц в российском праве имеет сравнительно недолгую историю на фоне других европейских правовых систем. Это обстоятельство может показаться на первый взгляд парадоксальным, поскольку в России право на обращение граждан в органы государственной власти уходит своими корнями ещё в XIX в.

Такая особенность связана, прежде всего, с тем, что в юриспруденции право на обжалование действий и решений должностных лиц преимущественно рассматривается в призме судебного порядка его реализации.

В дореволюционный период в связи с отсутствием конституционных положений не существовало правовых оснований для развития административной юстиции. В советскую эпоху обжалование действий и решений должностных лиц долгое время вообще воспринималось как признак враждебного в идеологическом плане буржуазного подхода к правовому статусу личности. Поэтому относительно исторических этапов развития данного института в правовой науке нет единства во взглядах.

Первым спорным вопросом является само восприятие права на обжалование действий и решений должностных лиц. Традиционно его раскрывают как совокупность норм права, регулирующих данный вид общественных отношений¹. Это означает, что определяющее значение для права на обжалование действий и решений

¹ См.: Кононов А.А. Институционализация правового регулирования: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 40.

должностных лиц имеют конкретные меры по принятию законов, в которых регламентирован порядок его реализации².

Другая группа исследователей полагает, что право на обжалование действий и решений должностных лиц понимается не только в формальном ключе как наличие соответствующих правовых норм, но и как вид устоявшихся в обществе социальных отношений³. В этой связи наличие того или иного закона не имеет определяющей значимости до тех пор, пока не сложился четкий механизм его воплощения на практике.

Отчасти такая позиция объясняет противоречия в эволюции рассматриваемого субъективного права на законодательном уровне, особенно при исследовании советского периода, когда право на обжалование было провозглашено в конституционном и процессуальном законодательстве, но фактическое его существование было поставлено под сомнение. Ряд учёных использовали данное право в совокупности других критериев при разграничении юридической и фактической конституции советского государства⁴.

Впрочем, затрагивая тему развития законодательных норм в области обжалования действий и решений должностных лиц, невозможно не столкнуться с проблемой хронологизации данного процесса.

Одна группа правоведов полагает, что рассматриваемое право возникло с принятием Конституции СССР 1977 г., провозгласив-

² См.: Соколов А.Н., Сердобинцев К.С. Институционализация – важнейший фактор функционирования правового государства и гражданского общества // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1. С. 47; Терехова Л.А., Маслов К.В. Институционализация административного судопроизводства: правовые проблемы // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 3 (32). С. 64.

³ См.: Егорова Е.В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России. Липецк: ЛГТИ, 2008. С. 51; Костенко Н.И. Развитие института прав и свобод человека и гражданина в истории российской конституции // Современное общество и право. 2014. № 4 (17). С. 48; Анохин Ю.В. Об исторических предпосылках формирования института обеспечения прав человека в России // Алтайский юридический вестник. 2014. № 7. С. 30.

⁴ См.: Рогов И.И. Конституция «юридическая» и «фактическая» // Право и государство. 2011. № 4 (53). С. 12-15.

шей в ст. 58 соответствующее право советских граждан на обжалование действий и решений органов власти⁵. Выражение данной возможности в конституционной форме рассматривалось как проявление официальной позиции советского государства в определении дальнейшего курса на развитие демократического общества⁶.

Вместе с тем юридическая конституция СССР значительно отличалась от фактического состояния взаимоотношений власти и личности, в которых судебное производство по делам из публичных правоотношений происходило преимущественно в уголовно-правовом направлении. То есть решения, действия и бездействие должностных лиц подвергались юридической оценке лишь при условии, если они носили явно преступный характер. На фоне обвинительного типа судебного процесса в Советском Союзе получалось, что осуществить обжалование таких действий и решений было способно только само государство через собственную правоохранительную систему. Непосредственно же обратиться в судебную инстанцию по данному поводу граждане не могли, хотя гражданское процессуальное законодательство содержало нормы о порядке производства по такой категории дел ещё с 1961 г.

И Основы гражданского судопроизводства СССР 1961 г.⁷, и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР 1964 г.⁸ (далее – ГПК РСФСР) закрепляли процедурные особенности обжалования действий и решений должностных лиц. Данный процесс получил

⁵ См.: Карасева М.В. Конституционное право на обжалование в системе политических прав и свобод // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 4. С. 72; Морозов П.С. Реализация конституционного права судебного обжалования в досудебном производстве: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 16.

⁶ См.: Мещерягина В.А. Разграничение понятий «жалоба» и «обжалование» при реализации конституционного права на внесудебное обращение // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 14-2. С. 118.

⁷ Закон СССР от 08.12.1961 «Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 526 (утратил силу).

⁸ Закон РСФСР от 11.06.1964 «Об утверждении Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407 (утратил силу).

название «Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений». Вследствие этого ряд исследователей рассматривают такое обстоятельство как институциональный аспект в развитии субъективного права на обжалование⁹.

Однако применение процессуальных норм в этой категории дел оставалось проблематичным, поскольку за долгие годы отсутствия судебного контроля над деятельностью должностных лиц сложилась параллельная система административного (ведомственного) и партийного надзора. Следовательно, право на обжалование в рассматриваемый период можно квалифицировать по модели с общественно-административным порядком, при котором, помимо ведомственного способа, существовала возможность подачи жалобы на действия и решения должностных лиц в условно «негосударственный» институт, т.е. в коммунистическую партию.

В то же время при фактическом сращивании государства и партийной организации особых отличий между административным порядком обжалования и обращением в партийные инстанции не наблюдалось. Вместе с тем многие специалисты отмечают более высокую эффективность решения спорных вопросов между гражданами и должностными лицами при вмешательстве партийных подразделений, особенно на региональном уровне¹⁰.

⁹ См.: Плотников Д.А. Особенности действия принципов гражданского процессуального права в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений: диссертация ... кандидата юридических наук. Саратов, 2013. С. 36; Фогель Э.В. Значение производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, для совершенствования системы государственного управления // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 5 (17). С. 69.

¹⁰ См.: Кузнецов К.А. Роль КПСС в повышении социальной активности рабочего класса в условиях развитого социализма (на материалах партийных организаций РСФСР): диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. Ленинград, 1984. С. 182; Королев А.А. Политика КПСС по повышению роли государственных органов и общественных организаций в коммунистическом воспитании молодежи: тенденции и противоречия (середина 60-х и 80-х гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. Москва, 1989. С. 5; Толпегин П.В. Особенности правоприменительного толкования терминов «вмешательство» и «давление» в процедуре внесудебного рассмотрения обращений граждан и организаций // Право и политика. 2012. № 8. С. 1430.

Если представить, что в отсутствие судебного порядка обжалования действий и решений должностных лиц его успешно заменял ведомственно-партийный способ, то в правовом плане у последнего имелись существенные недостатки.

Прежде всего, к ним следует отнести отсутствие единой нормативной основы. Обращение с жалобами в органы исполнительной власти практически не регламентировалось законодательством, поскольку каждое ведомство разрабатывало собственную процедуру их рассмотрения. Тем не менее в формальном ключе данный факт можно квалифицировать как наличие определенной подзаконной базы, наработанной за счет обширной ведомственной практики по разрешению отдельных индивидуальных и коллективных жалоб¹¹.

Напротив, в партийных инстанциях данный процесс если и получал определённое регулирование, то исключительно каузального характера. Конкретный случай приобретал значимость только при условии, если им заинтересовалась партийная администрация. В остальном же разбирательство по жалобам вели региональные партийные чиновники¹².

Также отсутствовало единообразие практики разрешения таких жалоб, что сказывалось на несимметричных решениях по одинаковым обращениям в разных субъектах Федерации. Аналогичная ситуация наблюдалась и в части ведомственного

¹¹ См.: Беляев А.В. Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах (ч. 1) // Сводный реферативный сборник журнала «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2003. № 4-6. С. 27; Бусыгин К.Д. Контроль и надзор в системе государственного управления: пути развития // Экономика и социум: современные модели развития. 2014. № 8-1. С. 33.

¹² См.: Слепешев А.Л. Деятельность партийных организаций Урала по осуществлению контроля и проверки исполнения (1971–1980 гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Челябинск, 1990. С. 16; Усков В.А. Трансформация партийно-государственной системы управления в СССР 1920–1950-х гг.: из опыта органов партийного контроля // Ученые записки Тамбовского отделения РОСМУ. 2014. № 2. С. 170; Комарова В.В. Формы народовластия и работа представительных органов // Сводный реферативный сборник журнала «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2006. № 1-3. С. 15b.

надзора, и в части оспаривания действий и решений должностных лиц через партийные инстанции.

Отмеченные обстоятельства наглядно демонстрируют отсутствие институциональных процессов в праве граждан на обжалование действий и решений должностных лиц субъектов Федерации на протяжении существования советского государства и права. При этом само по себе федеративное устройство предполагало необходимость развития данного субъективного права.

Даже при появлении соответствующей правовой базы сначала в процессуальном, а затем и в конституционном законодательстве формальных отличий между должностными лицами территориальных и общегосударственных органов и организаций не наблюдалось. Соответственно до развития судебного производства по реализации права на обжалование его прототип в виде ведомственно-партийного порядка применялся в основном к чиновникам мелкого ранга, что было связано со спецификой иерархии исполнительной власти в СССР. Учитывая факт тесной взаимосвязи партийной номенклатуры с административным аппаратом, в конституционно-правовом значении местный уровень в данной системе обжалования по советскому образцу нельзя назвать справедливым.

Указанные особенности отчасти объясняют последующие изменения в законодательстве в части права на обжалование. Поэтому представляется обоснованной позиция отдельных исследователей о том, что в качестве отправной точки в этом направлении служит момент возникновения реальной возможности граждан обращаться в суд с жалобами на решения государственных органов и должностных лиц¹³. Таковым считается 1987 г., когда был принят Закон СССР № 7287-ХІ «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»¹⁴. Он детализировал материально-правовые основы для реализации права

¹³ См.: Антонович Е.К. Институт обжалования в российском праве // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 9; Тоноян Г.Х. Предпосылки формирования института обжалования в административном праве // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 2. С. 205.

¹⁴ Закон СССР от 30.06.1987 № 7287-ХІ «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 388 (утратил силу).

на обжалование и устанавливал некоторые процессуальные особенности рассмотрения индивидуальных жалоб.

Соответствующие поправки были внесены в гражданское процессуальное законодательство, за счёт чего существенно расширился предмет судебного разбирательства по делам из публичных правоотношений. Если ранее ГПК РСФСР содержал конкретный перечень вопросов, подлежащих рассмотрению в суде в связи с действиями и решениями должностных лиц, то с 1980 г. происходит постепенное изменение данной модели правового регулирования. Формулировки Закона дополняются новыми основаниями для подачи жалобы в суд, однако вплоть до 1988 г. они содержали два существенных ограничения в реализации конституционного права на обжалование:

1) обжаловать можно решения и действия далеко не любого должностного лица, а лишь тех, которые представляют «органы управления»;

2) обязательное соблюдение досудебного порядка рассмотрения жалобы, т. е. обращение по ведомственной линии в уполномоченную административную инстанцию, в противном случае суды законно могли не принимать жалобу к своему производству.

Поправки, принятые в 1987–1988 гг., были направлены на ослабление лишь первого ограничения. В силу второго они не имели достаточной эффективности на практике, т. е. фактически реализация субъективного права на обжалование, закрепленного конституционно с 1977 г., продолжала зависеть от процессуального законодательства и административного усмотрения. При этом в правовом плане по-прежнему не проводилось разграничения между региональными и общегосударственными должностными лицами, что одновременно можно было рассматривать как знак юридически равного положения чиновников и как барьер в применении данного права к должностным лицам более высокого уровня.

Вследствие этого некоторые специалисты полагают, что советский период является лишь институциональной предпосылкой к развитию права на обжалование, прототипом конституционных гарантий правового статуса личности¹⁵. Поэтому началом правовой

¹⁵ См.: Медяник Е.Д. Права человека в конституциях СССР: сравнительный анализ // Актуальные проблемы права и управления глазами молодежи: материалы международной научной студенческой конференции / под общей редакцией И.Б. Богородицкого. 2014. С. 104; Ушаков П.П. Становление и развитие прав человека в России // Политика и общество. 2011. № 11. С. 148.

институционализации они называют принятие 5 сентября 1991 г. Декларации прав и свобод человека¹⁶. В ст. 22 данного акта была провозглашена свобода обжалования действий и решений должностных лиц, не соответствующих закону. Тем самым существовавшие ранее ограничения в реализации данного права формально были устранены.

Однако слома советской правовой системы не последовало, что отчетливо наблюдалось в виде несоответствия конституционного и процессуального законодательства того времени.

На протяжении 1991–1993 гг. нормы, регламентирующие право на обжалование действий и решений должностных лиц, стали появляться в специальных отраслевых законах:

1) 25 октября 1990 г. – Закон РСФСР «О свободе вероисповеданий»¹⁷, который содержал право на обжалование в суд отказа в государственной регистрации религиозного объединения;

2) 28 ноября 1991 г. – Закон РСФСР «О гражданстве РСФСР»¹⁸, который, помимо права на обжалование в суд ряда действий и решений, связанных с приобретением, утратой и восстановлением гражданства, содержал также отдельные процессуальные нормы о подсудности данной категории дел;

3) 19 декабря 1991 г. – Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды»¹⁹, который закрепил целый комплекс материально-правовых и процессуально-правовых норм, опосредующих право граждан на обжалование действий и решений должностных лиц в судебные и иные органы;

4) 2 июля 1992 г. – Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»²⁰, установивший право

¹⁶ Декларация прав и свобод человека (утв. СНД СССР 05.09.1991 № 2393-1) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.

¹⁷ Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 (ред. от 27.01.1995) «О свободе вероисповеданий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240. (утратил силу).

¹⁸ Закон РСФСР от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243 (утратил силу).

¹⁹ Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (утратил силу).

²⁰ Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. 30.12.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

оспаривать решения должностных лиц о проведении психиатрического освидетельствования, право обжаловать в суд решение комиссии врачей о диспансерном наблюдении, а также факт госпитализации несовершеннолетнего по решению органа опеки и попечительства, включая целый комплекс процессуальных норм о порядке рассмотрения подобной категории дел в судах и иных органах.

Как видно из приведенных примеров, указанные законы содержали положения, которые отсутствовали в гражданском процессуальном законодательстве в части реализации права на обжалование. Столь фрагментарное восполнение пробелов означало, что при сохранении советской нормативной базы назрела потребность в существенной модернизации права на обжалование в условиях смены государственного строя.

Кроме того, подобным образом были созданы предпосылки к правовой институционализации, формой которой стало принятие специального закона, регламентирующего основания и порядок осуществления права граждан на судебное обжалование действий и решений должностных лиц, в том числе в субъектах Федерации.

Закон Российской Федерации «О порядке обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»²¹ (далее – Закон № 4866-1) был принят 27 апреля 1993 г. и развивал концепцию, заложенную в Декларации прав и свобод человека 1991 г. Он констатировал отсутствие прежних ограничений на реализацию права на обжалование в отношении любых должностных лиц. Основным провозглашался «принцип субъективной оценки», когда достаточным условием для осуществления права на обжалование считалось восприятие гражданином факта неправомерности в действии или решении должностного лица.

Несмотря на небольшой объем, данный Закон, тем не менее, закрепил несколько качественно новых для российской правовой системы правил. Помимо утраты обязательности досудебного порядка обжалования, был значительно расширен объект обжалования. Так, если в советское время граждане могли обжаловать «незаконные» действия и решения, то в Законе 1993 г. уже содержалась формулировка «неправомерные действия». Это означало, в

²¹ Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета. № 89. 1993 (утратил силу).

первую очередь, что формально в СССР объектом судебного контроля могли быть исключительно те действия и решения, которые противоречили лишь законам. Что же касается нарушений правовых норм, изложенных в подзаконных актах, то любой способ их обжалования, в том числе судебный, был возможен исключительно по инициативе самих должностных лиц, а не граждан.

Такой подход в корне противоречил советской Конституции, поскольку та допускала обжалование любых действий и решений, даже тех, которые формально не нарушали правовых норм. Факт «незаконности» являлся определяющим лишь в случае, когда гражданин требовал возмещения ущерба, причиненного должностным лицом.

Другим важным аспектом принятия данного Закона стало определение правил подсудности, которые в советском процессуальном законодательстве были сформулированы довольно расплывчато. Последнее позволяло использовать уголовный процесс как преимущественный способ осуществления права на обжалование действий и решений должностных лиц на фоне слабо организованных гражданско-процессуальных механизмов. С 1993 г. право на судебное обжалование становится исключительным предметом регулирования гражданского процессуального законодательства с учетом тех норм, которые закрепил Закон № 4866-1.

Однако такое нововведение имело как положительные, так и отрицательные последствия, особенно при модернизации гражданского процессуального законодательства в 1995 г.

С одной стороны, ГПК РСФСР провозгласил приоритет собственных норм над всеми остальными законами в части регламентации судебной защиты прав и свобод граждан.

С другой стороны, приоритетом обладал Закон № 4866-1, являясь источником конституционного, а не процессуального права. Это выразилось в целом комплексе противоречий, возникших между данными нормативно-правовыми актами.

В частности, Закон № 4866-1 относил к гражданскому судопроизводству все дела, связанные с обжалованием действий и решений должностных лиц. Напротив, ГПК РСФСР сохранил подход, в соответствии с которым в суд по данной категории дел можно было обратиться лишь в случаях, когда это было непосредственно закреплено в законе.

В правовой науке данный дефект называется диссимметрией права. Она заключается в неоправданном сужении предмета регулирования одного общего закона на фоне положений специального нормативно-правового акта²². Как известно, в теории правового регулирования специальный закон не может определять сферу действия общего закона²³. Это означает, что ГПК должен применяться в процессе реализации конституционного права на обжалование любых действий и решений должностных лиц, а не только тех, которые предусмотрены законом. Соответственно, не вполне удачна формула, при которой процессуальный закон перечисляет отдельные случаи, которые служат основанием для обращения граждан в суд с жалобой.

Тем не менее указанная диссимметрия права сохранилась и на современном этапе развития права на обжалование действий и решений должностных лиц. Так, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации²⁴ (далее – ГПК РФ), принятый в 2002 г. и претерпевший большое количество изменений в части производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, содержал до 2015 г. аналогичное условие. Вместе с тем действующий Кодекс об административном судопроизводстве РФ по-прежнему называет закон как единственный источник регламентации права на обжалование и содержит при этом закрытый перечень оснований для обращения граждан.

Между Законом № 4866-1 и ГПК РСФСР имелись также другие отдельные противоречия. Например, содержалось процессуально-правовое требование к доказыванию факта, что обжалуемое решение или действие должностного лица нарушает соответствующие

²² См.: Сулова Н.В. Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 36; Штыркова А.В. Проблема пробелов и дефектов в конституционном праве // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя: материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 67.

²³ Афанасьева Л.В. Нормы права и их действие (вопросы теории): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2000. С. 81.

²⁴ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 18.11.2002. № 46. Ст. 4532; 2018. № 15 (часть I). Ст. 2037.

права и свободы заявителя либо затрагивает их. Расходились и правила подсудности, при которых Закон № 4866-1 устанавливал право выбора места судебного рассмотрения жалобы заявителю, а ГПК РСФСР – по месту службы должностного лица.

Впрочем, рассогласованность нормативных положений присутствовала и в сравнении с принятой чуть позднее Конституцией Российской Федерации. Она установила принцип, что допустимы любые способы защиты прав и свобод, кроме тех, которые прямо запрещены законом (ч. 2 ст. 45). Закон № 4866-1, несмотря на свой довольно широкий предмет регулирования, закрепил лишь два средства правовой защиты – судебный и административный, тем самым сузив возможности обжалования действий и решений должностных лиц до сугубо государственных институтов.

Судебный способ обжалования напрямую не значился в Законе № 4866-1 в качестве приоритетного. Однако всё его содержание в целом было направлено на регламентацию именно обращения граждан в судебные инстанции. Если использовать Конституцию Российской Федерации, то обжалование действий и решений должностных лиц обозначено непосредственно через суд. Исходя из этого, Закон № 4866-1 имел субсидиарный характер и одновременно называл иные юрисдикционные средства защиты, особенно актуальные для уровня субъектов Федерации.

Таким образом, эволюция института обжалования действий и решений должностных лиц субъектов Федерации в России демонстрирует определенные противоречивые тенденции. С одной стороны, длительное доминирование партийно-ведомственных инструментов контроля над государственными чиновниками сформировало особый тип правоприменительной практики, при которой использование предусмотренных законом судебных способов в действительности было невозможно. С другой стороны, наличие конституционно закрепленных гарантий по реализации права на обжалование не предотвратило разрастания нормативного материала, который был призван упростить данный процесс, но, в сущности, стал барьером для этого в связи с противоречивостью и развитием диссимметрии правового регулирования.

1.2. Понятие, сущность и конституционные основы права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации

Взаимоотношения между государством и личностью имеют различный характер. В большинстве случаев они сопряжены с реализацией властной воли, предполагающей вертикальную модель, при которой должностное лицо применяет определённые законом полномочия, а гражданин обязан подчиняться его решениям и требованиям. Однако в конструкции правового государства присутствует целая совокупность возможностей индивида, которые позволяют ему пересмотреть реализацию властной воли при помощи соответствующей юридической оценки и, если она указывает на нарушение законодательства, отменить или изменить спорные действия и решения.

Указанный принцип получил своё воплощение и в международном, и конституционном праве. В Российской Федерации провозглашена система прав гражданина, позволяющая ему вступать в диалог с государством посредством обращения в уполномоченные органы и к отдельным должностным лицам. Это закреплено в ст. 33 Конституции Российской Федерации²⁵, предусматривающей возможность адресовать свои обращения лично либо при помощи индивидуальных и коллективных обращений в соответствующие государственные органы.

Данная норма является общей по отношению к положениям, изложенным в ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, касательно права обжаловать действия, решения, а также бездействие соответствующих органов власти и должностных лиц. В её содержании прослеживается ряд признаков, которые определяют сущность данного конституционного права на фоне возможности гражданина обращаться в государственные органы. Проведём их сравнительное исследование в аспекте современного конституционного законодательства России.

Прежде всего, при соотношении ст. 33 и ч. 2 ст. 46 Конституции РФ прослеживается тесная связь рассматриваемых субъективных прав граждан. Так, согласно ст. 33 гражданин вправе обращаться в

²⁵ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 01.07.2020) // Российская газета. 1993. № 237.

государственные органы, включая судебные, а ст. 46 подтверждает данное право применительно к судебному обжалованию действий и решений государственных органов и должностных лиц. Тем самым ряд исследователей полагают, что конституционное право на обжалование является разновидностью права на обращение к органам власти и к должностным лицам²⁶.

Вместе с тем, следуя буквальному толкованию статей 33 и 46 Конституции РФ, присутствуют определённые особенности в содержательном смысле рассматриваемых норм. В ст. 33 говорится о возможности каждого гражданина обратиться в государственные и муниципальные органы. Подобное обращение не обязательно должно быть связано с фактом обжалования тех или иных действий и решений, на что указывают многие учёные²⁷.

Под обращением в конституционном праве понимается предложение, заявление, жалоба, которые направлены в соответствующий государственный орган, должностному лицу или в иные инстанции, осуществляющие публичные функции, в письменной, устной форме либо в виде электронного документа²⁸.

Аналогичная дефиниция содержится и в действующем российском законодательстве. В частности, в п. 1 ст. 4 Федерального закона

²⁶ См.: Радачинский Ю.Н. Обжалование действий и решений государственных, муниципальных органов и должностных лиц как вид юридической деятельности: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2002. С. 30. 178 с.; Морозов П.С. Реализация конституционного права судебного обжалования в досудебном производстве: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 41. 240 с.

²⁷ См.: Рудакова Н.А. Конституционное право граждан на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2002. С. 57. 176 с.

²⁸ Скрыбина М.В. Реализация конституционного права граждан на обращения в органы публичной власти: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2007. С. 37. 230 с.; Черкесов К.А. Конституционное право на обращение в органы публичной власти в государствах – членах СНГ и странах Балтии: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2010. С. 6, 28. 196 с.

от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»²⁹ (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ).

Однако обращение в суд и обращение в иные государственные органы, а в особенности к должностным лицам, имеют различную правовую природу, что сопряжено с особенностями порядка реализации данных конституционных прав.

Так, осуществляя право на обращение, гражданин руководствуется тем отраслевым законодательством, которое регламентирует особенности деятельности конкретного государственного органа или должностного лица, к которому направлено данное обращение. Если оно адресовано должностным лицам, входящим в систему исполнительной власти, то порядок обращения урегулирован преимущественно административным правом. Если это парламентские органы, то он регламентирован соответствующим законодательством о деятельности законодательных собраний на федеральном и региональном уровнях.

Напротив, обращение с жалобой в судебные инстанции всегда связано с нормами процессуального права, имеющего собственную систему источников, субъектов и механизмов реализации. Они, в свою очередь, не всегда совпадают с правилами, действующими в альтернативном порядке обжалования действий и решений должностных лиц. Собственно, на данном принципиальном различии построены конституционные нормы, разграничивающие обращение в форме жалобы в государственные органы и отдельно в судебные инстанции.

В выделении права, зафиксированного в ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, присутствует ещё одна особенность, связанная с субъектным составом данных отношений. В частности, согласно норме, изложенной в ст. 33, гражданин вправе обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления с жалобой в отношении любого субъекта, который, по мнению заявителя, нарушил его права, свободы или законные интересы. Применительно к ч. 2 ст. 46 Конституции РФ в суде могут быть обжалованы действия и решения должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, а также общественных объединений.

²⁹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

Исследователи расходятся во мнении относительно соотношения терминов «государственный орган» и «орган государственной власти». Так, одни авторы склонны различать данные понятия, подчёркивая, что государственные органы выступают более широкой категорией, чем органы власти³⁰.

Такое восприятие базируется на положениях ст. 10 Конституции РФ, в соответствии с которой любой орган государственной власти должен быть идентифицирован с соответствующей её ветвью. Как известно, в Российской Федерации конституционно закреплено существование лишь трёх таких ветвей без возможности формирования каких-либо других видов власти. Вместе с тем в самой же Конституции РФ названы такие органы, как прокуратура (ст. 129) и Счётная палата (ст. 101). Их правовая идентификация в рамках той или иной ветви власти представляет сложность в современной науке конституционного права. Исходя из этого, сложилось направление, согласно которому понятия «государственный орган» и «орган государственной власти» являются близкими, но не тождественными.

Другая группа учёных полагают, что в настоящее время отсутствует потребность в разграничении данных терминов, поскольку ст. 46 Конституции РФ охватывает возможность граждан защитить свои права и свободы в судебном порядке независимо от статуса того или иного органа³¹.

³⁰ См.: Кравцова Е.А. К вопросу о разграничении понятий «государственные органы» и «органы государственной власти» // Сборник научных трудов Белгородского юридического института Министерства внутренних дел России. Белгород, 2013. С. 77-83; Маньковский И.Ю. К вопросу о соотношении понятий «орган государства» и «орган государственной власти» // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2015. С. 6-8; Черкасов К.В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «орган государства» // Проблемы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 84-85.

³¹ См.: Татенов М.Б. Понятие, признаки и классификация государственных органов // Наука, новые технологии и инновации. 2012. № 3. С. 262-266; Кравцова Е.А. К вопросу о содержании понятия «правовой статус государственных органов» // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 9-13; Гаврилов Р.В. Понятие и конституционно-правовая сущность системы органов государственной власти // Современное общество и право. 2014. № 4 (17). С. 65-69.

В аспекте конституционного права на обжалование действий и решений содержательное значение терминов приобретает несколько иную плоскость применительно к понятию «должностные лица». По самой Конституции РФ однозначно определить сущность данного термина не представляется возможным. В федеральных конституционных нормах говорится лишь об отдельных должностных лицах в системе государственной власти, но не заложено критериев отнесения тех или иных субъектов права к рассматриваемой категории.

Вместе с тем ч. 2 ст. 46 отнюдь не случайно содержит закрытый перечень тех субъектов, чьи действия, решения или бездействие применительно к гражданам становятся объектом особой судебной оценки, призванной определить их правомерность и обоснованность. Получается, что вопрос о том, кто может быть отнесён к числу должностных лиц, упомянутых в данной конституционной норме, является задачей отраслевого законодательства, причём и федерального, и регионального. Поэтому соответствующую дефиницию содержит п. 5 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ.

Примечательно ещё одно формально-юридическое отличие между ст. 33 и ч. 2 ст. 46 Конституции РФ – это характеристика носителя субъективного права. Так, применительно к носителям права на обращение в государственные органы конституционные нормы называют лишь граждан Российской Федерации, которым данная возможность предоставляется и гарантируется ст. 33. Напротив, в ч. 2 ст. 46 в субъектном значении употребляется термин «каждый». Тем самым отдельные исследователи подчёркивают, что обладателем конституционного права на обращение выступают лишь граждане³².

³² См.: Саидзода И.Х. К вопросу о принципах конституционного права граждан на обращения // Законодательство. 2016. № 1 (21). С. 14-19; Бондаренко М.В. Реализация конституционного права граждан на обращение: историко-правовой аспект // Наука и практика. 2016. № 3 (68). С. 13-16; Мещерягина В.А. Юридическая природа конституционного права на обращение как субъективного права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 64-69.

Несмотря на имеющиеся терминологические и смысловые различия в положениях статей 33 и 46 Конституции РФ, у них присутствует общий знаменатель. В частности, в данных нормах не содержится указания на обязательность установления правомерности в действиях или решениях, по поводу которых происходит обращение гражданина в суд или государственные органы. Статья 33 Конституции РФ и расширяющий её применение Федеральный закон № 59-ФЗ подчёркивают право личности обращаться к государству как в случаях непосредственного нарушения закона (в форме жалобы), так и при иных обстоятельствах (предложения и заявления). Аналогичным образом не говорится о незаконности или неправомерности обжалуемых действий и решений в ч. 2 ст. 46 Конституции. В данной норме лишь указана возможность каждого обжаловать их, невзирая на факт соответствия или противоречия действующему законодательству.

Определяя конституционное право на обжалование, невозможно не обратиться к сущности категории «субъективное право», которая воспринимается в современной научной литературе неоднозначно. Так, по мнению одних исследователей, любое конституционное право, включая право на обжалование, является мерой возможного поведения гражданина, которая гарантирована со стороны государства³³. Другие учёные отрицают корректность использования термина «мера» и заменяют его на субъективную возможность самой личности в отношении определённого блага, закреплённого в конституционных нормах³⁴. Третье направление в

³³ См.: Гук Н.Н. Теоретические и прикладные проблемы реализации конституционного права советских граждан на обжалование действий (актов) государственных, общественных органов и должностных лиц: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Киев, 1991. С. 4. 18 с.; Балакирева М.И. Право на обжалование как элемент правового статуса налогоплательщика: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2005. С. 38. 215 с.

³⁴ См.: Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж, 1989. С. 26. 148 с.; Нозиров Н.А. Право на обжалование в суд как способ реализации охраняемых законом прав и свобод человека // Труды Академии МВД Республики Таджикистан. 2011. № 1 (15). С. 49-56.

конституционно-правовой школе отождествляет субъективные права с конкретным благом, которое предоставлено гражданину государством³⁵.

Применительно к праву на обжалование действий и решений должностных лиц приемлемой выступает первая трактовка, поскольку именно от государства зависит особенность его осуществления. Это первоначально определяется в законодательных актах, регламентирующих порядок обращения в суды с жалобами граждан. Суды выступают государственными инстанциями, поэтому их деятельность, в том числе по рассмотрению и разрешению индивидуальных и коллективных жалоб, является реализацией государственной власти к каждому отдельно взятому случаю. Кроме того, решение обжаловать или нет определённое действие или решение должностного лица является инициативой самого гражданина, полагающего, что его права, свободы или интересы нарушены или необоснованно ограничены. Тем самым данное право является мерой возможного поведения и зависит только от воли личности, а не от усмотрения государства.

Таким образом, конституционное право на обжалование действий и решений должностных лиц является мерой возможного поведения граждан и организаций, направленной на обращение в суд с целью юридической оценки деятельности определённого должностного лица, на основании которой обжалуемое действие или решение либо сохраняет свою силу, либо подлежит отмене по причине его несоответствия закону. Относительно должностного лица данное право выступает мерой реагирования государства на результаты его властно-распорядительной деятельности. Кроме того, если обжалуемое действие или решение содержит признаки правонарушения, то виновный субъект подлежит привлечению к юридической ответственности. Тем самым осуществление конституционного права на обжалование выступает основанием для последующего процесса, связанного с фактом потенциально противоправного поступка.

³⁵ См.: Мещерягина В.А. Разграничение понятий «жалоба» и «обжалование» при реализации конституционного права на внесудебное обращение // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 14-2. С. 118-119; Евтушенко В.И. Право на обжалование как способ защиты конституционных прав // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2016. № 3 (79). С. 35-40.

Вместе с тем в содержательном плане право на обжалование выступает средством реализации и защиты комплекса других субъективных прав, предоставленных Конституцией РФ. Тем самым оно приобретает определённый зависимый характер от других благ, гарантированных государством применительно к личности. Следовательно, его регламентация и осуществление сопряжены с конкретным субъективным правом, которое, по мнению потенциального заявителя жалобы, нарушено со стороны должностного лица.

В мировом пространстве существование права на обжалование действий и решений должностных лиц имеет давнюю историческую основу. Её содержательная сторона всегда зависела от особенностей правовой политики, проводимой каждым конкретным государством в определённый этап своего развития. Вместе с тем сложились различные направления, в русле которых происходило правовое обеспечение данного процесса.

Несмотря на признание большинством государств субъективного права на обжалование действий и решений должностных лиц, в рамках данного конституционного права сложилось несколько моделей его реализации.

Так, многие исследователи берут за основу классификации приоритет юрисдикционного порядка³⁶. В связи с этим принято выделять:

- страны, в которых преобладает судебный способ обжалования (ФРГ, Франция, Италия);
- страны с развитой системой административного порядка обжалования (Аргентина, Бразилия, Мексика, Япония);
- страны, в которых обжалование может производиться в том числе через негосударственные институты (КНР, Куба, Венесуэла);
- страны, в которых сложилась комбинированная система с разнообразными формами обжалования действий должностных лиц (США, Канада, Великобритания, Польша, Швеция).

³⁶ См.: Лаврик М.А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Иркутск, 2006. С. 41; Шварц О.А. Организационные и процессуальные гарантии права человека и гражданина на судебную защиту (сравнительно-правовой анализ): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 1999. С. 72; Алебастрова И.А. Развитие механизма гарантий прав и свобод человека и гражданина в современном мире: основные тенденции // Право и государство: теория и практика. 2015. № 1 (121). С. 75.

Существуют и иные подходы к разграничению правовых систем в решении данного вопроса. Например, в зависимости от признания государством международной юрисдикции при обжаловании решений и действий представителей власти³⁷, в зависимости от процессуально-правовых особенностей³⁸, от отраслевого деления юрисдикционной системы³⁹ и даже от формы государственного устройства⁴⁰.

В каждой из указанных классификаций заложена определённая специфика, которая связана не только с современным воплощением правовых конструкций обжалования действий и решений представителей власти, но и с их историческими особенностями в конкретной стране. Российская Федерация в этом ключе представляет собой государство, в котором сложилась комбинированная система обжалования действий и решений должностных лиц, осложнённая федеративным устройством. В связи с этим значение имеют не только средства и способы реализации рассматриваемого конституционного права, установленные на федеральном уровне, но и механизм его осуществления в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Таким образом, ч. 2 ст. 46 Конституции РФ сформулировала закрытый перечень субъектов, чьи действия, решения или бездействие становятся объектом обжалования, связанного с возможностью

³⁷ См.: Иванов В.В. Международно-правовые гарантии защиты прав человека в условиях глобализации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2005. С. 36.

³⁸ См.: Смольянов М.С. Юридическая процедура как гарантия прав человека: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2011. С. 62; Федотова О.В. Основные аспекты судебной защиты как гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 276.

³⁹ См.: Соловьёва В.В. Гарантии прав и свобод человека и гражданина: понятие, сущность, содержание, классификация // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2014. № 1. С. 140.

⁴⁰ См.: Егоров С.С. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. Пенза, 2013. С. 49; Николаева Т.А. Обращения граждан в органы конституционной юстиции Российской Федерации и зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2008. С. 25.

определения их правомерности и обоснованности. Тем самым установление субъекта, который может быть отнесен к числу должностных лиц, упомянутых в данной конституционной норме, является задачей отраслевого законодательства, и не только федерального, но и регионального уровня. Это подтверждает п. 5 ст. 4 Федерального закона № 59-ФЗ. Выявленные терминологические и смысловые различия в положениях статей 33 и 46 Конституции РФ вместе с тем позволяют сделать вывод, что в данных нормах не содержится указания на обязательность установления правомерности в действиях или решениях, по поводу которых происходит обращение гражданина в суд или иные государственные органы. Статья 33 Конституции РФ и расширяющий её применение Федеральный закон № 59-ФЗ подчёркивают право личности обращаться к государству как в случаях непосредственного нарушения закона (в форме жалобы), так и при иных обстоятельствах (предложения и заявления). Подобным же образом не подчёркнуты категории «незаконность» и «неправомерность» обжалуемых действий и решений в ч. 2 ст. 46 Конституции. Следовательно, конституционное право на обжалование предполагает возможность каждого потребовать юридической оценки действий и решений должностных лиц, невзирая на факт их соответствия или противоречия действующему законодательству.

По итогам исследования, проведенного в рамках данной главы, следует отметить ключевые выводы по историко-конституционным особенностям права на обжалование действий и решений должностных лиц:

1. Сравнительно недолгая эволюция права на обжалование в российском праве связана с тем, что оно рассматривается преимущественно в призме судебного порядка его реализации. В дореволюционный период в связи с отсутствием конституционных положений не имелось оснований для развития административной юстиции. В советскую эпоху право на обжалование действий и решений должностных лиц долгое время вообще воспринималось как признак враждебного в идеологическом плане буржуазного подхода к правовому статусу личности.

2. В советском государстве и праве отсутствовали гарантии реализации права граждан на обжалование действий и решений должностных лиц. При этом само по себе федеративное устройство предполагало необходимость развития данного права. В отсутствие судебного порядка оспаривания действий и решений долж-

ностных лиц его успешно заменял ведомственно-партийный способ, правовое регулирование которого имело существенные недостатки. В частности, наиболее существенным было отсутствие единой нормативной основы. Обращение с жалобами в органы исполнительной власти практически не регламентировалось законодательством, поскольку каждое ведомство разрабатывало собственную процедуру их рассмотрения. В партийных инстанциях данный процесс получал частичное регулирование, и исключительно каузального характера. В остальном же разбирательство по жалобам вели региональные партийные чиновники.

3. Поскольку применение процессуальных норм об обжаловании действий и решений должностных лиц в советское время было проблематичным, за долгие годы отсутствия судебного контроля над деятельностью должностных лиц сложилась параллельная система административного (ведомственного) и партийного надзора. Следовательно, право на обжалование в рассматриваемый период можно квалифицировать по модели с общественно-административным порядком, при котором, помимо ведомственного способа, существовала возможность подачи жалобы на действия и решения должностных лиц в условно «негосударственный» институт, т. е. в партию.

4. При появлении соответствующей правовой базы сначала в процессуальном, а затем и в конституционном законодательстве не существовало формальных отличий между должностными лицами территориальных и общегосударственных органов и организаций. Соответственно до развития судебного производства по реализации права на обжалование его прототип в виде ведомственно-партийного порядка применялся в основном к чиновникам мелкого ранга, что было связано с особенностями иерархии исполнительной власти в СССР. Учитывая факт тесной взаимосвязи партийной номенклатуры с административным аппаратом, в региональном ключе данную систему обжалования советского образца нельзя назвать справедливой. Указанные особенности отчасти объясняют последующие изменения в законодательстве в части института обжалования.

5. Развитие права на судебное обжалование действий и решений должностных лиц на современном этапе было направлено на ликвидацию двух основных ограничений в его реализации:

– применение к решениям и действиям далеко не любого должностного лица, а лишь тех лиц, которые находятся на службе в органах управления;

– обязательное соблюдение досудебного порядка рассмотрения жалобы, т. е. обращение по ведомственной линии в уполномоченную административную инстанцию, в противном случае суды законно могли не принимать жалобу к своему производству.

6. Принятые в 1990-е гг. законы содержали положения, которые отсутствовали в процессуальном законодательстве в части реализации права на обжалование. Столь фрагментарное восполнение пробелов означало, что при сохранении советской нормативной базы назрела потребность в существенной модернизации данного права в условиях смены государственного строя. Кроме того, подобным образом были созданы предпосылки к его новому развитию, формой которого стало принятие специального закона, регламентирующего основания и порядок осуществления права граждан на судебное обжалование действий и решений должностных лиц, в том числе в субъектах Федерации.

7. Современное российское законодательство, регламентирующее реализацию права на обжалование действий и решений должностных лиц, содержит дефект в виде диссимметрии права, которая заключается в неоправданном сужении предмета регулирования одного общего закона на фоне положений специального нормативно-правового акта. Это означает, что процессуальное законодательство должно применяться при реализации права на обжалование любых действий и решений должностных лиц, а не только тех, которые предусмотрены законом. Представляется не вполне удачной формула, при которой процессуальный закон перечисляет отдельные случаи, являющиеся основанием для обращения граждан в суд с жалобой.

8. Правом на обжалование действий и решений должностных лиц следует считать возможность гражданина обратиться в юрисдикционном порядке к уполномоченному законом субъекту с требованием произвести юридическую оценку оспариваемого действия (бездействия) или решения должностного лица на факт его соответствия действующему законодательству. При этом отдельные формы реализации данного права, установленные законом, не обладают преимуществом и, соответственно, не могут взаимоисключать друг друга.

ГЛАВА II. СОДЕРЖАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Понятие должностных лиц в структуре конституционного права на обжалование действий и решений

Содержание конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц следует раскрыть через два элемента, влияющих на его толкование в субъектах РФ. Так, в качестве носителей данного права называются все субъекты, чьи права, свободы и интересы затронуты подобными действиями и решениями. Тем самым ими являются не только граждане и юридические лица, но и их объединения, сами органы власти и другие должностные лица – представители государственной власти или местного самоуправления.

Поэтому субъективные особенности конституционного права на обжалование заключаются в раскрытии дефиниции «должностные лица». Однако она имеет ярко выраженный отраслевой характер, поскольку зачастую трактуется в административно-правовой плоскости. Применительно к субъективным правам это обосновано позицией Д.Н. Бахрах, который называет любой процесс по реализации конституционного права «административной юстицией»⁴¹. Она, в свою очередь, связана только с судебным порядком и лишь со спорами, возникающими между частным лицом (гражданином, организацией) и соответствующим представителем публичной власти в связи с осуществлением последним своих непосредственных полномочий (либо при его бездействии).

В подтверждение данной позиции стоит отметить нормативную основу, регламентирующую сегодня порядок обжалования действий и решений должностных лиц на федеральном уровне. В 2015 г. был принят Кодекс административного судопроизводства

⁴¹ Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 21.

Российской Федерации⁴² (далее – КАС РФ), предмет регулирования которого направлен на широкий спектр отношений, возникающих в связи с реализацией властно-публичных полномочий. Учитывая то обстоятельство, что конституционное право на обжалование действий и решений должностных лиц в литературе рассматривается преимущественно как право на обращение в суд, данный кодекс оценивается учёными в качестве значительного шага в развитии российского института административной юстиции⁴³.

КАС РФ достаточно чётко определяет субъектный состав отношений по реализации права на обжалование, но исключительно в процессуальном ключе. Так, в силу положений главы 4 участники данной категории дел подразделяются на лица, непосредственно принимающие участие в деле, на заинтересованные лица и на так называемые «иные» субъекты. Помимо них, обязательным участником данных правоотношений выступает суд.

В аспекте права на обжалование интерес представляет лишь первая группа участников, к которой относятся стороны материального правоотношения, которые определены в федеральной конституционной модели. В частности, это лицо, которое обратилось в суд за защитой своих нарушенных прав, свобод и интересов, – сегодня оно имеет наименование «административный истец» (п. 2 ст. 38 КАС РФ), а также различные должностные лица, чьи действия или решения стали основанием для обращения в суд, – они обладают статусом «административных ответчиков» (п. 4 ст. 38 КАС РФ).

Впрочем, представленный субъектный состав правоотношений является не единственным в структуре процессуально-правового регулирования, поскольку в качестве административных истцов могут выступать и лица с публично-правовым статусом. То есть правом на обжалование в административно-процессуальном понимании обладают сами представители власти.

⁴² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

⁴³ См.: Зеленцов А.Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности её организации в России // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 42.

КАС РФ, как и многие другие федеральные законы, использует широкую трактовку применительно к административным истцам. В их качестве могут выступать граждане Российской Федерации, иностранные граждане (а равно лица без гражданства), организации различных уровней (российские, иностранные, международные вне зависимости от их организационно-правовой формы), а также организации, которые по российскому законодательству не признаны юридическими лицами (отдельные религиозные и общественные объединения, союзы, оргкомитеты политических партий).

В противовес ему сформулирована система должностных лиц субъекта Федерации в Указе Президента РФ от 04.12.2009 № 1381⁴⁴. Так, среди прочих в качестве таковых названы: председатель законодательного органа, депутаты, судьи, отдельные должности в региональной избирательной комиссии. Тем самым на федеральном уровне различается понятие должностных лиц субъектов Федерации и должностных лиц в субъектах РФ.

Подобный подход в определённой мере соответствует конституционным положениям, изложенным в ч. 1 и ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, где право на обращение в суд на фоне права на обжалование действий и решений должностных лиц гарантировано «каждому». Именно такая конституционная формулировка говорит о том, что носителем данного права выступает любой субъект, вступающий в какие-либо правоотношения с должностными лицами.

Подобным же образом сформулированы нормы в конституционно-уставном законодательстве субъектов Российской Федерации. В частности, столь развёрнутые определения, которые содержатся в КАС РФ, при определении субъектного состава конституционного права на обжалование в субъектах Федерации не используются ни в рамках конституций, ни в рамках соответствующих уставов. Основным способом юридической техники, использованной в региональных законах, является предоставление данного права «каждому» на территории соответствующего субъекта Российской Федерации – по аналогии с ч. 2 ст. 46 федеральной Конституции.

⁴⁴ Указ Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5921.

При этом нормы, регламентирующие данное субъективное право, как правило, располагаются в главе, посвящённой правам и свободам человека и гражданина (например, в главе II Конституции Республики Коми, главе III Устава Саратовской области, разделе II Конституции Республики Татарстан). Предоставление соответствующего права организациям и объединениям напрямую в уставах и конституциях не прослеживается, но предполагается.

В отдельных случаях можно наблюдать вовсе обезличенный характер права на обжалование, как, например, в ст. 43 Конституции Чеченской Республики⁴⁵, в которой просто зафиксирована возможность обжалования в суд действий и решений должностных лиц без привязки к гражданам или организациям.

Следует предположить, что использование таких формулировок позволяет определить широкий круг субъектов, наделённых соответствующим правом. Однако в формально-юридическом ключе в конституциях и уставах тех регионов, где данное право закреплено только за гражданами, присутствует определённое противоречие с положениями федерального законодательства. В частности, не вполне понятно, обладают ли правом на обжалование в конституционном значении субъектов Федерации иностранные граждане и юридические лица, поскольку по принципам, установленным КАС РФ, такое право закреплено практически за всеми.

Вместе с тем статус административного истца могут иметь и сами должностные лица всех уровней, в том числе на уровне субъектов Федерации. В силу п. 3 ст. 38 КАС РФ в качестве таковых выступают должностные лица не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и организаций, наделённых публичными полномочиями. Например, должностные лица государственных корпораций, лица, занимающие должности в федерациях по отдельным видам спорта, должностные лица политических партий и т. п.

Однако данные субъекты приобретают право на обжалование (которое в процессуальном аспекте звучит как «право на оспаривание») лишь в тех случаях, которые напрямую предусмотрены законодательством. Ключевую роль в этом вопросе с 2015 г. играют

⁴⁵ Конституция Чеченской Республики, принята на референдуме 23.03.2003 (ред. от 09.01.2022) // Вести Республики. № 18. 29.03.2003.

нормы КАС РФ. Например, в силу главы 25 КАС РФ это возможно при оспаривании кадастровой оценки применительно к той недвижимости, которая является объектом публичной собственности. Тогда соответствующие должностные лица являются носителями конституционного права на обжалование.

В конституционном праве субъектов Федерации данный вопрос решается в несколько ином ключе. Непосредственного закрепления права одних должностных лиц обжаловать действия и решения других должностных лиц в конституциях и уставах не прослеживается. Вместе с тем при возникновении споров между органами государственной власти субъекта Российской Федерации их урегулирование происходит либо в том порядке, который предписан соответствующим уставом или конституцией, либо в суде – по нормам федерального законодательства.

В частности, данное правило закреплено в ст. 54 Устава Курской области применительно к спорам, которые могут возникнуть между Курской областной Думой и областной Администрацией, т. е. между самостоятельными ветвями государственной власти в данном субъекте Федерации⁴⁶. Аналогичным образом решен вопрос и в ч. 1 ст. 76 Устава Мурманской области с акцентом на преимущество согласительных процедур в разрешении спора⁴⁷.

Представляется, что использованный на федеральном уровне метод определения должностных лиц отчасти нарушает право российских субъектов Федерации самостоятельно устанавливать должностных лиц, чьи действия (бездействие) и решения могут быть обжалованы в порядке административного судопроизводства. Однако сами субъекты Федерации в своих уставах и конституциях, принятых как в 1990-е, так и в 2000-е гг., не стали расширять круг должностных лиц, деятельность которых может стать предметом права на обжалование.

⁴⁶ Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО «Устав Курской области» (ред. от 01.04.2022) // Сборник законодательства Курской области. 2001. № 4. Раздел первый (часть 1).

⁴⁷ Устав Мурманской области (принят Мурманской областной Думой 26.11.1997) (ред. от 07.12.2021) // Мурманский Вестник. № 235. 06.12.1997. С. 6-7.

В этой связи конституционно-уставное законодательство по критерию выделения должностных лиц, чьи действия и решения разрешено обжаловать, условно можно разделить на три вида:

1) конституции и уставы, выделяющие право на обжалование действий и решений должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений, а равно должностных лиц с самостоятельным статусом по конструкции, заложенной в федеральной Конституции. Например, это конституции Республики Татарстан (ст. 41), Чеченской Республики (ч. 2 ст. 43), Республики Коми (ст. 50), уставы Курской области (ст. 6), Мурманской области (ч. 2 ст. 20), Саратовской области (ст. 12) и др.;

2) конституции и уставы, гарантирующие судебную и иную защиту от действий и решений должностных лиц без выделения соответствующего субъективного права граждан. Например, это уставы Московской области (ч. 3 ст. 19) и Новосибирской области (ст. 13);

3) конституции и уставы, не называющие субъектов права на обжалование (Белгородская, Владимирская, Астраханская, Брянская области, Пермский край, Алтайский край, Удмуртская Республика, г. Москва и мн. др.).

Определяющим условием при установлении должностных лиц, чьи действия и решения можно обжаловать на уровне субъектов Федерации, служит наличие в их правовом статусе властных полномочий. В связи с этим положения федерального законодательства также расходятся с законодательством субъектов Российской Федерации. В частности, п. 5 ст. 38 КАС РФ при уточнении состава потенциальных административных ответчиков использует категорию «государственные и иные публичные полномочия». При этом далеко не любое должностное лицо в субъекте Российской Федерации может обладать подобным статусом, а в некоторых случаях наблюдается законодательное исключение отдельных должностных лиц из системы государственных должностей.

Например, в Татарстане с 2010 г. введена должность государственного советника Республики, которая при этом в силу ч. 5 ст. 1

Закона № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан»⁴⁸ (далее – Закон № 11-ЗРТ) не является государственной должностью и не включается в систему республиканской государственной службы (ст. 1).

Изначально предполагалось, что данная должность не связана с осуществлением каких-либо властных полномочий, поскольку носит исключительно «почётный характер» и направлена на использование опыта и знаний того лица, которое ранее занимало пост Президента Республики Татарстан⁴⁹. Вместе с тем положения закона, регламентирующего деятельность государственного советника Республики Татарстан, позволяют говорить о наличии в статусе данного должностного лица определённых публичных полномочий. Это, в частности, право государственного советника беспрепятственно посещать органы и организации на территории республики, участвовать в деятельности коллегиальных органов и институтов власти на высшем республиканском уровне (в рамках мероприятий Президента Татарстана, Кабинета Министров, Государственного Совета, Конституционного Суда и др.), запрашивать и получать информацию, а также право законодательной инициативы.

Однако ни в республиканских конституционных нормах, ни в Законе № 11-ЗРТ не упоминается о праве граждан на обжалование действий и решений государственного советника. Вследствие этого возникают вопросы: распространяются ли положения ст. 41 Конституции Республики Татарстан о праве на обжалование применительно к данной публичной должности? является ли государственный советник Татарстана должностным лицом с точки зрения федерального законодательства?

⁴⁸ Закон РТ от 30.03.2010 № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2010. № 3. Ст. 132.

⁴⁹ См.: Зазнаев О.И., Гарипов Р.Ф. Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 4. С. 157; Кокорхоева Д. Институциональное развитие политической власти в Республике Татарстан // Россия и мусульманский мир. 2012. № 5. С. 28; Шарипов И.И. О взаимодействии государственных органов власти и общественных объединений по гармонизации межнациональных отношений в Республике Татарстан // Аграрное и земельное право. 2014. № 5 (113). С. 81.

Указанный аспект имеет вполне практическое значение, поскольку в 2011 г. уже предпринималась попытка оспорить легитимность статуса государственного советника в Конституционном Суде Республики Татарстан.

Так, гражданин К.М. Зартдинов, расценив Закон № 11-ЗРТ как нарушающий его конституционные права, обратился с жалобой в республиканский Конституционный Суд с просьбой проверить положения данного Закона на соответствие Конституции Республики Татарстан. Зартдинов особо подчёркивал наличие властных полномочий в статусе государственного советника, которые были приобретены, по мнению заявителя, с нарушением требований ч. 5 ст. 3 республиканской Конституции, где сформулирован запрет на присвоение власти в Татарстане. Кроме того, в силу положений ст. 9 Конституции Татарстана должность государственного советника не значится в системе государственной республиканской власти. Исходя из этого, Зартдинов полагал, что тем самым нарушены гарантии на равенство прав граждан и принцип недопустимости установления каких-либо преимуществ, сформулированные Конституцией Республики Татарстан.

Данная жалоба не была принята к рассмотрению Определением Конституционного Суда Республики Татарстан по причине её недопустимости⁵⁰. В частности, в силу условий, сформулированных в ст. 101 Закона «О Конституционном Суде Республики Татарстан»⁵¹, допустимость принятия жалобы связана с тем обстоятельством, что закон должен либо непосредственно затрагивать конституционные права гражданина, либо применяться в конкретном деле, рассматриваемом судебным или иным органом.

В качестве доказательств К.М. Зартдинов представил в Конституционный Суд письменные ответы на его обращения в различные федеральные и республиканские инстанции. Поскольку в данных

⁵⁰ Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 23.06.2011 № 9-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина К.М. Зартдинова на нарушение его конституционных прав и свобод Законом Республики Татарстан от 30 марта 2010 года № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

⁵¹ Закон РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» (ред. от 07.05.2020) // Республика Татарстан. № 240. 28.11.1998.

документах положения Закона № 11-ЗРТ не применялись, а равно не подлежали применению к правам и свободам данного гражданина, суд счёл жалобу не соответствующей условиям допустимости. Тем самым так и не было определено – является ли государственный советник Республики Татарстан должностным лицом или нет.

Примечателен ещё один вывод Конституционного Суда Республики Татарстан, касающийся особенностей применения Закона № 11-ЗРТ. В частности, судьи акцентировали внимание на его индивидуально-правовой характер, поскольку нормы данного Закона действуют исключительно в отношении лица, занимающего должность республиканского государственного советника. Поэтому на заявителя, не обладающего таким статусом, не распространяются обжалуемые им нормы, которые тем самым не применяются в каких-либо делах с участием К.М. Зартдинова.

Иных попыток судебной оценки полномочий государственного советника Республики Татарстан больше не предпринималось. Исходя из позиции республиканского Конституционного Суда, выраженной в анализируемом Определении № 9-О, следует предположить, что официально должностные полномочия государственного советника не обладают властным характером, а его действия и решения в целом не могут стать объектом обжалования. Это означает, что в татарстанской практике сложился подход, в соответствии с которым отдельные должностные лица не воспринимаются в качестве участников отношений по реализации конституционного права на обжалование.

С другой стороны, необходимо учесть и хронологические особенности принятого Конституционным Судом Республики Татарстан Определения № 9-О. На тот момент вопросы обжалования действий и решений должностных лиц регламентировались специальными главами в рамках ГПК РФ и АПК РФ. В процессуальных нормах не содержалось чётких признаков правового статуса должностных лиц, чьи действия и решения можно было подвергнуть процедуре оспаривания. В отличие от них, положения КАС РФ акцентируют внимание на признаке публичности полномочий, реализуемых соответствующим должностным лицом.

Вследствие этого правоприменительная практика по вопросам производства из публичных правоотношений сопровождалась тенденцией к широкому судебскому усмотрению в трактовке процессуально-правовых норм, действовавших на тот момент. Тем самым можно констатировать, что в настоящее время свобода судебного толкования норм о субъектном составе отношений по реализации права на обжалование существенно ограничена в пользу граждан.

В качестве обоснования данного вывода проиллюстрируем другой пример с такой распространённой в субъектах Федерации должностью, как уполномоченный по правам ребёнка. В отдельных конституциях и уставах субъектов Российской Федерации данные должностные лица значатся в качестве института гарантий прав человека и гражданина в правовой системе соответствующего региона (например, ч. 3 ст. 5 Устава Пензенской области⁵²). Как правило, регламентация их деятельности производится через специальный региональный закон, в котором в развёрнутой форме детализируются полномочия и порядок их осуществления, в том числе особенности обращения граждан к данному должностному лицу.

Анализ существующих законов субъектов Российской Федерации показал, что ни в одном из них не содержится норм о возможности обжалования действий и решений уполномоченного по правам ребёнка, а именно – бездействия как наиболее распространённого на практике должностного нарушения.

Аналогичная ситуация наблюдается и на федеральном уровне, где объём правового материала касательно данной должности значительно меньше в связи с тем, что этот институт регламентирован не законом⁵³, а указами Президента Российской Федерации⁵⁴.

⁵² Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 14.02.2022) // Пензенские вести. 1996. № 133-134.

⁵³ Ст. 16.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802. В частности, норма данной статьи имеет бланкетный характер и предписывает регламентацию статуса уполномоченного по правам детей Президентом РФ.

⁵⁴ Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» (ред. 15.01.2019) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 36. Ст. 4312.

В связи с данной особенностью суды субъектов Федерации не рассматривают жалобы граждан на бездействие уполномоченных по правам детей, в то время как широкий предмет регулирования КАС РФ, напротив, закрепляет такое право.

Кроме того, субъекты Российской Федерации в своём законодательстве прямо называют статус уполномоченных по правам ребёнка государственной должностью (например, ч. 2 ст. 1 Закона Краснодарского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае»⁵⁵). Следовательно, в отличие от приведённого примера со статусом государственного советника Республики Татарстан, данные должностные лица автоматически включаются в категорию субъектов, чьи действия и решения могут быть обжалованы по положениям ст. 46 федеральной Конституции, а равно по соответствующим положениям конституций и уставов, выделяющих право на обжалование.

Вместе с тем судебная практика сложилась таким образом, что должность уполномоченных по правам человека не расценивается как властно-распорядительная, поскольку данное лицо не обладает подобными полномочиями по отношению к гражданам и организациям.

В то же время законодательство субъектов Федерации снабжает собственных уполномоченных по правам детей целым комплексом прав, свойственных высокопоставленным государственным чиновникам.

Так, в силу ч. 2 ст. 9 Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» он вправе инициировать привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении прав детей, может обращаться в суды и иные юрисдикционные органы, требовать от различных органов, организаций и граждан информацию, необходимую для осуществления его деятельности, а также беспрепятственно посещать органы и организации, проводить проверки их деятельности и т. д.

В литературе относительно правового статуса уполномоченных по правам детей сложилась позиция, в соответствии с которой они воспринимаются не в качестве административной должности, а как

⁵⁵ Закон Краснодарского края от 26.06.2002 № 498-КЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» (ред. от 13.07.2021) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2002. № 37.

субъекты с правом вынесения рекомендаций⁵⁶. Касательно контроля над деятельностью данного должностного лица исследователи говорят о непосредственном его подчинении главе субъекта Федерации и региональному парламенту⁵⁷. Вследствие этого необходимости в каком-либо дополнительном, в том числе судебном, надзоре над эффективностью действий уполномоченного по правам ребёнка нет⁵⁸.

Однако с таким подходом в аспекте конституционного права граждан на обжалование невозможно согласиться. Федеральная Конституция не ставит возможность по оспариванию действий и решений должностных лиц в зависимость от законодательных или исполнительных органов. Она чётко закрепляет право каждого обратиться в суд против деятельности того или иного должностного лица. Тем более действующее в субъектах Федерации законодательство не предусматривает такую форму обращений граждан в законодательные собрания, как жалобы на действия (бездействие) уполномоченных по правам ребёнка, по правам человека или иных

⁵⁶ См.: Колосов А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: монография. Иркутск: Иркутский государственный университет, 2015. С. 97.; Лихтер П.Л. Становление института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации // Гуманитарные науки в XXI веке. 2015. № XXVIII. С. 100; Мороков И.Р. О деятельности уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области // Право и личность: история, теория и практика: сборник научных трудов / под общ. ред. В.Н. Ильченко; ФГБОУ ВПО «Урал. гос. пед. ун-т». Екатеринбург, 2013. С. 11.

⁵⁷ См.: Дубасов И.К. К вопросу о независимости уполномоченного по правам ребёнка // Правовые проблемы укрепления российской государственности / под редакцией М.М. Журавлёва, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. Томск, 2010. С. 94; Колосов А.В. Уполномоченный по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: материалы Международной научно-практической конференции Иркутского государственного университета. 2011. С. 71.

⁵⁸ См.: Личковаха А.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ // Lex Russica. 2014. Т. XCVI. № 8. С. 901; Симушин С.В. Правовое регулирование институтов уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка в РФ: сравнительно-правовой анализ // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2015. № 18. С. 190.

должностных лиц. Получается, что у граждан и организаций имеется весьма ограниченный набор возможностей воздействия на данных субъектов – через депутатов регионального парламента либо через руководителя субъекта Федерации. Этим нарушается принцип доступа к правосудию, провозглашённый как федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации.

Что же касается рекомендательного характера деятельности, осуществляемой уполномоченными по правам детей в субъектах Российской Федерации, то в силу положений регионального законодательства их решения являются обязательными для лиц, которым они адресованы (например, ст.ст. 1, 10, 12 Закона «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае»).

Кроме того, позиция отдельных авторов о том, что деятельность этих должностных лиц является лишь дополнительным инструментом по защите интересов граждан и по данной причине осуществляемые ими полномочия являются правом, а не обязанностью (в отличие от государственных служащих)⁵⁹, также представляется не вполне состоятельной. Законодательная практика большинства субъектов Федерации пошла по пути наделения уполномоченных по правам ребёнка не только правами, но и юридическими обязанностями. Следовательно, их ненадлежащее выполнение или неисполнение должно обеспечиваться определённой правовой санкцией.

Обращаясь в связи с этим к правоприменительной практике Республики Татарстан, следует проиллюстрировать случай исковых притязаний должностного лица к представителям республиканской власти, в числе которых значился Аппарат уполномоченного по правам ребёнка в Республике Татарстан. Основанием для требований стал факт обжалования действий работодателя – должностного лица государственного учреждения. Информация об этом была

⁵⁹ См.: Ермаков В.Г. К вопросу о правовом статусе уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина. 2014. С. 93; Хурен-оол С.Х. Институт уполномоченного по правам ребёнка в Республике Тува // Кочевые цивилизации народов Центральной и Северной Азии: история, состояние, проблемы: материалы III Международной научно-практической конференции / ред. кол.: Н.И. Дроздов (отв. ред.); Краснояр. гос. пед. ун-т им. В.П. Астафьева. Красноярск, 2012. С. 216.

распространена в СМИ и на официальных сетевых ресурсах органов государственной власти, среди которых оказался сайт Аппарата уполномоченного по правам ребёнка в Республике Татарстан.

Суд первой инстанции указал, что распространение данных сведений при помощи обращения другого гражданина в Министерство здравоохранения, интернет-приемные официального сайта Президента Республики Татарстан, официального портала Правительства Республики Татарстан, на сайте «ВКонтакте» не сопряжено ни с какими основаниями. Более того, такое обращение было использовано без намерения исполнить свой гражданский долг или произвести защиту прав и охраняемых интересов. Тем самым суд пришёл к выводу, что имело место злоупотребление правом со стороны должностного лица.

Однако апелляция не поддержала такую позицию. В частности, обоснованием её выводов стали положения ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст. 29 Конституции Российской Федерации, которые гарантируют каждому право на свободу мысли и слова, а также на свободу массовой информации. Кроме того, вышестоящая инстанция руководствовалась позицией Европейского Суда по правам человека относительно рассмотрения дел о защите чести, достоинства и деловой репутации. В частности, ЕСПЧ требует разграничивать имеющие место утверждения о фактах, соответствие действительности которых можно проверить, и соответствующие оценочные суждения, мнения, убеждения, не являющиеся предметом судебной оценки в силу смысла ст. 152 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). Это связано с тем, что они являются выражением субъективного мнения и взгляда определённого лица, в силу чего не могут быть проверены на соответствие их объективной действительности. Однако высказывание субъективного мнения в оскорбительной форме, которая унижает честь, достоинство или деловую репутацию лица, накладывает на должностных лиц обязанность компенсации морального вреда, причиненного оскорблением.

Тем самым апелляция пришла к выводу, что обращение в интернет-приемную официального портала Правительства Республики Татарстан с определённой информацией о факте

судебных тяжб не являлось распространением порочащих сведений со стороны должностных лиц, поскольку в данном конкретном случае прослеживается реализация права на обращение в государственные органы, которые на основании закона несут обязанность осуществления проверки поступившей информации. Подобные обращения не должны содержать оскорбительные выражения, в противном случае суды вправе расценить их в качестве недопустимого злоупотребления правом на свободу слова и выражения мнения⁶⁰.

Исходя из приведённого примера, следует вывод о факультативной зависимости права на обжалование действий и решений должностных лиц субъекта Федерации от других конституционных прав личности, а именно от права на обращение в органы власти и права на свободу слова.

Из существующих в региональных законах методов воздействия на деятельность данных должностных лиц значится лишь досрочное прекращение полномочий, инициированное со стороны законодательного собрания или главы субъекта Федерации. Стоит предположить, что ещё одним инструментом воздействия является возможность для граждан судебного обжалования факта бездействия со стороны уполномоченного по правам детей.

Таким образом, конституционно-уставное законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам определения участников отношений, возникающих при осуществлении права на обжалование, провозгласило преемственность федеральных законов. Модернизация последних привела к возникновению института административной юстиции и выделению группы критериев, в силу которых должны определяться стороны конфликта, возникшего в результате действий (бездействия), решений и актов, подлежащих обжалованию в судебных и иных инстанциях.

⁶⁰ Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 14.07.2016 по делу № 33-11972/2016 «О защите чести, достоинства и деловой репутации, взыскании компенсации морального вреда. По утверждению истца, ответчица в своих обращениях в государственные органы распространяет сведения относительно него как главного врача медицинского учреждения, при этом указывает на его незнание закона, на нарушение с его стороны законов и врачебной тайны, несоответствие занимаемой должности, что не соответствует действительности, порочит его деловую репутацию».

Правосубъектными в этой сфере считаются все российские граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, объединения граждан, юридические лица, а равно организации, не обладающие правовым статусом юридических лиц. Также носителями права на обжалование являются сами должностные лица в случаях, которые предусмотрены федеральным законодательством. В качестве должностных лиц, чьи действия и решения становятся предметом обжалования, выступают любые лица, наделённые в субъекте Федерации публичными полномочиями в соответствии с законами и подзаконными актами, принимаемыми как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

2.2. Действия и решения должностных лиц как объект конституционного права на обжалование в субъектах Российской Федерации

По общему конституционному смыслу в качестве объекта права на обжалование традиционно выступают действия, бездействие и решения, исходящие от должностных лиц, в том числе на уровне субъектов Федерации. Данные категории можно наблюдать в большинстве законов, принятых на протяжении 1990-х гг., причём как непосредственно после введения в действие Конституции РФ, так и до её принятия. К последним, в частности, относился до 2015 г. Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а в настоящее время – действующие конституции отдельных субъектов Российской Федерации.

В их числе можно выделить Конституцию Республики Татарстан⁶¹. В ст. 41 полностью повторяется формулировка, которая использована в федеральных конституционных нормах. В соответствии с ней предметом обжалования являются действия, бездействие и решения всех должностных лиц республиканской власти и органов местного самоуправления.

⁶¹ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) // Республика Татарстан. № 87-88. 30.04.2002; Республика Татарстан. 26.06.2012.

Принятая в 1992 г. Конституция Республики Саха (Якутия)⁶² вообще не содержит прямого указания на право граждан обжаловать действия и решения республиканских должностных лиц. В главе 2 данного конституционного акта, посвящённой правам и свободам человека и гражданина, имеется более специфическая норма о том, что каждый обладает правом на получение возмещения ущерба (как имущественного, так и морального), возникшего в результате незаконных действий должностных лиц, если последние совершили их в процессе исполнения своих служебных обязанностей (ст. 28). Следовательно, потенциальным предметом обжалования по конституционным нормам Республики Саха являются лишь действия чиновников, не соответствующие законам. Аналогичная норма имеется и в ч. 4 ст. 43 Устава Архангельской области⁶³.

Устав Краснодарского края⁶⁴, принятый в 1993 г. накануне общероссийского референдума по федеральной Конституции, вовсе никоим образом не называет субъективного права на обжалование действий и решений собственных краевых структур. Однако такая особенность объясняется общей тенденцией уставных документов во многих субъектах Российской Федерации, в которых не содержится упоминания о каких-либо дополнительных правах и свободах. Вместо этого в данных актах постулируется тезис о незыблемости тех прав и свобод, которые установлены на общенациональном уровне (например, ст. 12 Устава Краснодарского края).

В связи с этим исследователи ведут дискуссию о целесообразности уставно-конституционного регулирования данных вопросов в современных субъектах Федерации.

Так, по мнению А.А. Демидова, подобное расхождение в конституционных актах субъектов Российской Федерации порождает

⁶² Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (принята на внеочередной, одиннадцатой, сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва Постановлением от 04.04.1992 № 908-ХП) (Текст Конституции (Основного закона) РС(Я) утвержден Законом РС(Я) от 17.10.2002 54-3 № 445-II) (ред. от 26.05.2021) // Якутские ведомости. № 7. 26.04.1992.

⁶³ Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) (ред. от 24.12.2021) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. 2001. № 4.

⁶⁴ Устав Краснодарского края от 10.11.1993 (ред. от 09.12.2019) // Кубанские новости. 10.11.1993.

проблемы и противоречия в правовом статусе граждан⁶⁵. Если в одном субъекте Федерации будет наблюдаться искусственное увеличение количества прав и свобод, то в другом их объём обязательно останется прежним. Тем самым велик риск диспропорции в конституционно-правовом положении личности, что недопустимо с точки зрения федеральных стандартов.

Напротив, А.Н. Мещеряков полагает, что практика некоторых субъектов Федерации по определению системы прав граждан малопродуктивна, поскольку лишний раз вмешивается в предмет федерального регулирования⁶⁶. Это объясняет то обстоятельство, что субъекты Российской Федерации, которые закрепили в рамках своих конституционно-уставных документов положения о правах и свободах человека и гражданина, практически полностью продублировали нормы федеральной Конституции.

С.С. Егоров также считает нецелесообразным повторение общепериферальных конституционных положений относительно прав и свобод граждан, однако при наличии в субъектах Федерации особых гарантий или механизмов по их реализации данные нормы могут обладать определенной эффективностью⁶⁷.

В аспекте конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц последний подход представляется более удачным в силу следующих причин.

Прежде всего, правовой статус граждан в федеративных условиях находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. В особенности, если следовать логике п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, защита прав, а равно поддержание законности могут регламентироваться как на федеральном уровне, так на уровне субъектов Российской Федерации.

⁶⁵ Демидов А.А. Закрепление института прав и свобод человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 4 (12). С. 74.

⁶⁶ Гончарова Н.В. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Орел, 2011. С. 82.

⁶⁷ Егоров С.С. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Пенза, 2013. С. 56.

Право на обжалование действий и решений напрямую связано с реализацией данных положений, поскольку является одним из средств защиты прав граждан и одновременно направлено на обеспечение соблюдения законов, в том числе принятых в конкретных субъектах Федерации. Особенно актуальным данный тезис представляется на фоне того обстоятельства, что федеральные конституционные нормы не выделяют решения должностных лиц субъектов РФ в качестве отдельного предмета обжалования.

Однако не вполне понятным остаётся вопрос о том, могут ли конституционные (уставные) акты субъектов Федерации содержать прямое указание на какой-либо иной предмет обжалования, помимо того, который уже установлен в федеральной Конституции. По данному поводу конституционная практика расходится с мнением учёных. В частности, одни исследователи указывают на преемство исключительно федеральных законов, в которых может дополняться перечень таких объектов⁶⁸. Другие авторы склонны утверждать об обратном положении, при котором новые возможности по реализации и защите прав граждан обязательно должны сопровождаться детальным механизмом определения объектно-субъектного состава таких правоотношений на уровне субъектов Федерации⁶⁹.

Конституционная практика отдельных субъектов Федерации подтверждает последнюю точку зрения лишь частично. Например,

⁶⁸ См.: Гвоздева О.М. Контроль за реализацией социально-экономических прав граждан на уровне субъекта Российской Федерации // Омский научный вестник. 2006. № 9 (46). С. 275; Карпеня К.С. Проблемы обеспечения права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации // Экономика. Управление. Право. 2010. № 12. С. 91; Гавдинов А.С. Некоторые аспекты совершенствования защиты прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2008. № 10. С. 24.

⁶⁹ См.: Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень, 2004. С. 68.; Надыгина Е.В. Дополнительные гарантии права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 2-1. С. 281.

в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа⁷⁰ имеется специальная глава 10, посвящённая особенностям правового статуса малочисленных коренных народов, проживающих на территории округа. Непосредственного выражения права на обжалование действий и решений должностных лиц в нормах данной главы нет. Однако из совокупности указанных специальных возможностей в правовом статусе представителей малочисленных коренных народов присутствует особый порядок применения решений должностных лиц, реализуемый в их отношении. В частности, с данной категорией граждан (а равно с их представителями) необходимо согласовывать действия органов, которые касаются их интересов (п. 3 ст. 63 Устава Ханты-Мансийского автономного округа). Следовательно, если определённые решения со стороны должностных лиц нарушают данное требование, это становится основанием для их соответствующей юридической оценки, т. е. права на обжалование.

Кроме того, в конституционно-уставных документах ряда субъектов Российской Федерации напрямую зафиксировано право субъекта Федерации определять и применять дополнительные гарантии в отношении прав граждан. Такая норма содержится в ч. 3 ст. 11 Устава Ивановской области⁷¹, в соответствии с которой областными нормативно-правовыми актами могут закрепляться гарантии, отличающиеся по своему объёму от общефедеральных.

В качестве примера такого специального регионального законодательства можно выделить Закон Ивановской области 2012 г. «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ивановской области»⁷², в котором регламентирован специальный порядок отношений между областными должностными лицами и ря-

⁷⁰ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 № 4-оз (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26.04.1995) (ред. от 07.07.2021) // Новости Югры. № 44. 23.04.2005.

⁷¹ Закон Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ «Устав Ивановской области» (ред. от 07.07.2016) // Собрание законодательства Ивановской области. 2009. № 7 (427).

⁷² Закон Ивановской области от 31.01.2012 № 4-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ивановской области» (ред. от 07.07.2016) // Собрание законодательства Ивановской области. 2012. № 6 (575).

довыми гражданами по вопросам рассмотрения различных заявлений, в том числе жалоб. К особенностям реализации данного права относятся такие действия должностных лиц, как их обязательный ответ по телефону или по иным средствам связи, организация дистанционного информирования гражданина через Интернет, сокращённые сроки рассмотрения и т. п. Указанных гарантий нет в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Данная практика приветствуется далеко не всеми исследователями по причине неравномерного соблюдения принципа единства правового пространства в Российской Федерации⁷³. Поскольку права граждан в своём первоначальном виде сформулированы в общефедеральных конституционных нормах, законодательство субъектов Федерации в этой связи не может устанавливать какие-либо изъятия ни в сторону уменьшения, ни в сторону увеличения подобных гарантий. В противном случае может сложиться ситуация, когда на территории одних субъектов Федерации возможностей по реализации права на обжалование больше, чем в других, что вызовет дисбаланс в конституционно-правовом статусе личности⁷⁴. Следовательно, по мысли сторонников данного подхода, законодательство субъектов Российской Федерации не может дополнять предмет права на обжалование применительно к деятельности должностных лиц.

С данной позицией сложно согласиться, потому что она нарушает автономный характер власти субъектов Федерации, который в общем виде провозглашён в большинстве их уставов и конституций. Учитывая то обстоятельство, что управление в субъектах Российской Федерации при соблюдении ряда принципов, сформулированных на федеральном уровне, обладает самостоятельностью в

⁷³ Тюменев А.В., Смыслов С.Е. Мониторинг нормативных правовых актов как эффективное средство обеспечения единства правового пространства Российской Федерации // Юридическая мысль. 2008. № 3. С. 48; Мусалова З.М. Формирование единого экономического и правового пространства как основа единства Российской Федерации // Закон и право. 2010. № 9. С. 15.

⁷⁴ Баженов А.И. Элементы механизма обеспечения единства правового пространства Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 11 (33). С. 269.

собственной организации, предполагается возможность закрепления на уставно-конституционном уровне соответствующих прав для граждан и иных лиц, которые проживают либо находятся на территории этого субъекта Федерации.

В частности, такую модель можно наблюдать на примере новых властных институтов, образуемых в субъектах Федерации. Если создаётся дополнительный к существующим структурам власти орган или должностное лицо по защите прав и свобод граждан, они получают своё нормативно-правовое закрепление в конституционной системе.

Например, должность бизнес-омбудсмена на уровне Российской Федерации официально была учреждена в 2012 г. В отдельных субъектах Федерации данный институт начал функционировать раньше. Так, в Ульяновской области в 2011 г. был назначен в качестве уполномоченного по правам предпринимателей Анатолий Сага. Однако в Уставе Ульяновской области⁷⁵ закреплён лишь статус регионального уполномоченного по правам человека, а не его специализированных разновидностей. Это означает, что последние наделены куда меньшим объёмом полномочий, приобретая тем самым субсидиарный характер и не являясь властной единицей.

На этом фоне в Уставе Пензенской области⁷⁶ в главе I перечислены все специализированные уполномоченные по правам человека, в том числе бизнес-омбудсмен (ч. 4 ст. 5).

Таким образом, выделение в рамках конституций и уставов субъектов Российской Федерации права граждан на обжалование действий и решений должностных лиц полностью согласуется с назначением конституционно-правового регулирования. Закрепляя собственную систему властного аппарата, субъекты Федерации расширяют предмет отношений, которые складываются в публично-правовом поле между гражданами и соответствующими должностными лицами. Следовательно, требует уточнения правовой статус личности, который на фоне федеральных конституционных положений приобретает своеобразную региональную специфику.

⁷⁵ Устав Ульяновской области (утв. Постановлением ЗС Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311) (ред. от 04.02.2022) // Ульяновская правда. № 51 (22.365). 2005.

⁷⁶ Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 14.02.2022) // Пензенские вести. № 133-134. 1996.

Данный вывод прослеживается в судебной практике отдельных субъектов Федерации. Особенностью данной категории дел является обязанность суда установить конкретный предмет обжалования, а именно – квалифицировать его либо как действие (бездействие), либо как решение, либо как ненормативный акт.

Например, распространённым способом взаимодействия должностных лиц с гражданами и юридическими лицами служит направление различных уведомлений. Суды субъектов Российской Федерации часто рассматривают заявления об обжаловании данных документов, но далеко не всегда относят их к категории действий или решений.

Так, в Республике Саха данный предмет обжалования квалифицируется в качестве ненормативного акта⁷⁷. Аналогичным образом в Республике Коми расцениваются различные предписания, исходящие от должностных лиц⁷⁸.

Более лояльно квалифицируют различные уведомления суды Республики Татарстан. Так, значение в такой категории дел приобретает не форма, а содержание властного волеизъявления. Например, при обжаловании гражданином факта приостановки процедуры государственной регистрации права собственности на объект недвижимости, оформленной соответствующим уведомлением, Верховный суд Республики Татарстан исходит не из порядка вынесения такого уведомления, а из оснований произошедшей приостановки регистрационных действий. Тем самым возможность использования уведомлений как предмета обжалования в Татарстане не является

⁷⁷ Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 19.12.2007 № 9-П «По делу о проверке конституционности актов применения права по вопросам реализации «Государственной Программы социально-экономического развития села Республики Саха (Якутия) на 2002–2006 годы» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

⁷⁸ Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 18.01.2000 «По делу о проверке конституционности положений статей 5 и 7 Закона Республики Коми «О прожиточном минимуме в Республике Коми» в связи с жалобой гражданина В.А. Толчинского» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

препятствием для реализации конституционного права на обжалование действий и решений соответствующих должностных лиц⁷⁹.

Представляет интерес практика судов Воронежской области, в которой сформулирован основной для большинства субъектов Федерации порядок установления предмета обжалования. В частности, решение, действие, бездействие должностного лица субъекта Федерации подлежит судебной оценке в случае, если соответствующим законом установлен порядок их применения по отношению к гражданам⁸⁰. Следовательно, гражданин вправе обжаловать любое действие или решение должностного лица при условии, что они:

- во-первых, предусмотрены правовым актом, в том числе на уровне субъекта Российской Федерации;

- во-вторых, имеют регламентированную процедуру их совершения.

Распространённой тенденцией является выделение данных условий при обобщении судебной практики в субъектах Федерации.

Восприятие субъектами Российской Федерации связи предмета права на обжалование с его юридическим закреплением опровергается позицией Верховного Суда Российской Федерации, который трактует действия и решения должностных лиц в более широком спектре властного волеизъявления. В частности, в абз. 3 п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспарива-

⁷⁹ Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 26.12.2017 № 77-П «По делу о проверке конституционности пунктов 8, 11 и 13 статьи 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан и абзацев девятого и десятого Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденном Постановлением Исполнительного комитета муниципального образования Города Казани от 18 ноября 2013 года № 9838 (в редакции от 6 июля 2016 года), в связи с жалобами граждан О.Н. Меркурьевой, А.И. Владимировой, С.К. Невирович и Л.В. Рагимовой».

⁸⁰ Определение Воронежского областного суда от 16.03.2006 № 33-733 «Суд отказывает в рассмотрении заявления, если установит, что оспариваемое действие принято либо совершено в соответствии с законом и в пределах полномочий органа государственной власти, должностного лица, государственного служащего и права и свободы гражданина не были нарушены» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

нии решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»⁸¹ решения и действия были разграничены по формальному признаку. При этом их совершение не поставлено в зависимость от факта закрепления в определённом законе или подзаконном акте соответствующих оснований или полномочий. Аналогичная трактовка прослеживается и в действующем Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»⁸².

Поэтому решения как вид властного волеизъявления могут приниматься как в установленной законодательством форме (письменной и устной), так и в произвольном порядке, если последний не противоречит напрямую правовым нормам. В качестве примера таких произвольно принятых решений Верховный Суд Российской Федерации приводит различные письменные сообщения должностных лиц на обращения граждан, что, как показывает судебная практика ряда субъектов Федерации, является наиболее частым явлением.

Действия должностных лиц в качестве предмета обжалования определяются путем их исключения из категории решений, т. е. любое властное волеизъявление, не облечённое в форму решения, может квалифицироваться в судебной практике как соответствующее действие. Отдельные субъекты Федерации в этой связи ориентируются на положения федеральной Конституции, а не на собственные конституционно-уставные акты⁸³.

⁸¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 4; 2012. № 4 (утратило силу).

⁸² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

⁸³ Определение Уставного суда Санкт-Петербурга от 04.03.2008 № 006/08-1 «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения граждан Бражника Валерия Викторовича, Бражника Виктора Яковлевича, Бражника Виталия Викторовича» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

Вместе с тем даже формулировки, используемые Верховным Судом Российской Федерации, вызывают у исследователей ряд вопросов. Так, не вполне понятна грань, по которой происходит различие между решениями и действиями⁸⁴. Тем более размытой представляется трактовка категории «ненормативный акт» применительно к праву на обжалование, ведь на федеральном уровне данный объект выделяется и в законодательстве, и в обобщении судебной практики⁸⁵, а в конституциях и уставах субъектов Федерации упоминание о нём отсутствует.

Восприятие актов как видов властных решений в понимании Верховного Суда Российской Федерации существенно расширяет диапазон властно-распорядительной деятельности должностных лиц субъектов Федерации. В частности, любой документ, исходящий от властного лица и затрагивающий интересы граждан (или отдельного гражданина), становится потенциальным предметом права на обжалование. В то же время практика субъектов Российской Федерации развивается несколько в ином направлении, в котором многие документальные формы принятых властных решений вообще не квалифицируются в качестве предмета судебного разбирательства⁸⁶.

⁸⁴ См.: Гатин А.А. Производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в гражданском и арбитражном процессе: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2011. С. 40.

⁸⁵ Курильская И.А. Конституционная жалоба в практике конституционных судов Российской Федерации: объекты оспаривания // Роль правовой науки в развитии общества: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2014. С. 27.

⁸⁶ Определение Уставного суда Калининградской области от 18.12.2017 № 83-О «О прекращении производства по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области приказа Службы по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области от 20 декабря 2016 года № 142-02окк/16 «Об установлении долгосрочных параметров регулирования тарифов организации водопроводно-канализационного хозяйства МП КХ «Водоканал» городского округа «Город Калининград» на 2016–2018 годы» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

Указанный подход ведёт к правовой диссоциации предмета обжалования на фоне провозглашённого во всех федеральных процессуальных кодексах принципа единообразия судебной практики. В связи с этим следует подчеркнуть тенденцию в пересмотре подобных дел на уровне Верховного Суда Российской Федерации, который, как правило, придерживается собственного подхода к определению действий, решений и ненормативных актов в структуре конституционного права на обжалование⁸⁷.

Примечателен при этом тот факт, что на федеральном уровне до сих пор не разработан нормативный механизм, позволяющий идентифицировать соответствующее властное волеизъявление должностных лиц как решение, действие или акт. Следовательно, представляется целесообразным установить критерии определения предмета обжалования в конституционно-уставном законодательстве субъектов Федерации применительно к органам и должностным лицам, учреждаемым непосредственно данным субъектом Российской Федерации.

Подобная практика уже частично реализована в отдельных субъектах Федерации в виде специальных законов, регламентирующих право на обжалование.

Например, в Республике Татарстан действует Закон 2003 г. «Об обращениях граждан в Республике Татарстан»⁸⁸, в рамках которого сформулирован предмет права граждан на обжалование. В

⁸⁷ См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.07.2010 № ВАС-8790/10 по делу № А57-19980/2009 «В передаче дела по заявлению о признании недействительным распоряжения Комитета по управлению имуществом субъекта РФ и обязанности принять решение о предварительном согласовании места размещения объекта для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано, так как оспариваемый ненормативный акт не соответствует нормам действующего законодательства и нарушает права и законные интересы заявителя» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован); Определение Верховного Суда РФ от 28.06.2002 № 33-Г02-14 «В принятии искового заявления о признании недействительным постановления об изъятии земельного участка и компенсации морального вреда правомерно отказано в связи с неподсудностью, поскольку обжалуемое постановление является ненормативным актом, а областному суду подсудны дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

⁸⁸ Закон РТ от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан» (ред. от 01.03.2019) // Республика Татарстан. № 111. 02.08.2014.

ст. 12 данного Закона в качестве такового названы решения должностных лиц, принятые по итогам рассмотрения жалоб, заявлений, иных обращений граждан в административном порядке. В ст. 15 зафиксировано также право на получение компенсации в результате незаконных действий, связанных с нарушением права на обращение. Кроме того, в силу положений ст. 23 сами должностные лица обязаны обобщать практику рассмотрения обращений граждан и публиковать результаты таких обобщений с целью преодоления конфликтов и разногласий, т. е. проводить превентивную работу по реализации права на обжалование принятых решений и совершённых действий в рамках данного института.

Следуя тенденциям развития правоприменительной практики отдельных субъектов Федерации, стоит предположить, что зависимость решений и действий, подлежащих обжалованию, от их правовой формы представляется более эффективным механизмом. В частности, подобным образом происходит автоматическое признание незаконными тех форм властного волеизъявления должностных лиц, которые вообще не предусмотрены федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации.

Объяснима в этом плане позиция судов относительно обязательности регламентации процесса принятия решений или осуществления действий со стороны должностных лиц, поскольку в противном случае установить обоснованность и законность их применения будет значительно труднее. Последнее обстоятельство неизбежно порождает коллизию в правоприменительной практике, когда суды различных инстанций по делам смежной категории принимают прямо противоположные решения, тем самым снижая эффективность конституционного права на обжалование.

Таким образом, избежать двойных стандартов в восприятии на государственном уровне предмета права граждан на обжалование возможно за счёт введения в конституции и уставы субъектов Федерации отдельных норм, устанавливающих критерии отнесения к предмету обжалования тех или иных действий и решений должностных лиц в соответствии со сложившейся в данном субъекте Федерации практикой. В противном случае

принимаемые на уровне субъекта Федерации судебные решения с учётом особенностей регионального законодательства всегда будут отменяться Верховным Судом Российской Федерации, который руководствуется собственными трактовками права на обжалование.

В условиях реализации принципа федерализма в каждом субъекте Российской Федерации сложилась собственная разветвлённая система органов и должностных лиц. При этом конституции и уставы лишь некоторых субъектов Федерации гарантируют на своей территории право на обжалование действий и решений представителей власти. Вместе с тем выделение особенностей субъектного состава отношений, связанных с осуществлением конституционного права на обжалование, позволяет определить степень его эффективности в отдельно взятом субъекте Российской Федерации.

В федеральной Конституции не уточняется, кто именно может считаться должностным лицом в субъектах Федерации. Отчасти данный вопрос регламентирован в отраслевом законодательстве, а именно – в административном и процессуальном праве. Поэтому в рамках настоящего исследования необходимо обратиться к ключевым положениям этих отраслей.

В качестве должностных лиц по российскому законодательству выступают физические лица, которые либо на постоянной, либо на временной основе или в силу специального полномочия занимаются осуществлением функций представителя власти либо выполнением организационно-распорядительных, административно-хозяйственных функций в рамках определённых государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в рамках Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований РФ⁸⁹.

⁸⁹ См.: Занко Т.А. К вопросу о соотношении понятий «государственный служащий», «лицо, замещающее государственную должность», «должностное лицо», «чиновник» // Право и политика. 2016. № 7. С. 870-873; Фазылов Р. К вопросу о понятии должностного лица // Закон и право. 2007. № 11. С. 41-43.

Из этой дефиниции в конституционном праве принято выделять три ключевых свойства, характеризующих любое должностное лицо⁹⁰:

1) сущность выполняемых им функций, которые выражаются в круге его полномочий и профессиональных обязанностей;

2) юридический факт, на основании которого данное лицо приобрело такие функции;

3) коллективный субъект, в рамках которого данное лицо осуществляет свои полномочия, т. е. тот орган, учреждение или организация, в которых выполняет служебные функции должностное лицо.

В качестве правового основания приобретения статуса должностного лица могут выступать либо соответствующие положения закона, либо акты Президента Российской Федерации, решения глав исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, а также локально-корпоративные документы (уставы, приказы руководителей в органе, учреждении или организации относительно назначения кого-либо на должность). В указанных документах формулируются первичные права и обязанности любого должностного лица. Поэтому при обжаловании действий и решений данных субъектов всегда имеет определяющее значение соответствующее правовое основание.

Особым признаком должностного лица выступает его принадлежность к определённому органу, учреждению или организации, в рамках которых оно обладает соответствующей должностью. Зачастую исследователи относят их к государственным или муниципальным органам, учреждениям и организациям, что сопряжено с нормами ст. 10–12 Конституции РФ.

Однако классификация таких должностных лиц демонстрирует, что они довольно многообразны. В частности, их принято разделять на должностных лиц, занимающих государственные должности в Российской Федерации. Такие должности определяются Кон-

⁹⁰ См.: Аникитин А.А. К вопросу о понятии должностного лица как специального субъекта правоотношений // Вестник Вятского государственного университета. 2006. № 15. С. 137-139; Лысиков А. Развитие понятия «должностное лицо» // Законность. 2011. № 6. С. 48-52.

ституцией и федеральными законами применительно к полномочиям отдельных государственных органов. Следовательно, выделяются и должностные лица, которые занимают государственные должности на уровне субъектов Российской Федерации. Прежде всего, по конституционному законодательству к ним относятся высшие должностные лица республик, краев, областей, а также депутаты органов законодательной (представительной) власти в субъектах Федерации. Ещё одной разновидностью должностных лиц служат представители местного самоуправления, к которым федеральное законодательство относит глав органов местного самоуправления.

Среди конституций и уставов, действующих в субъектах Российской Федерации, конституция Республики Татарстан выделяет право на обжалование действий и решений своих должностных лиц. По ст. 41 они подлежат обжалованию через судебные инстанции таким же образом, как это происходит применительно к действиям и решениям соответствующих органов государственной власти, органов, занимающихся местным самоуправлением, и всех общественных объединений. Указанная норма дублирует положение, содержащееся в ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации.

Вместе с тем появление данного субъективного права в конституционном законодательстве Республики Татарстан вовсе не носит случайный характер. Из него выведены определённые институциональные особенности, связанные главным образом с осуществлением этого конституционного права.

Республика Татарстан наравне с другими субъектами Российской Федерации наделена правом определения собственной системы органов и должностных лиц. Именно их действия и решения входят в предмет конституционного права на обжалование. Поэтому при формализации данного права республика оставляет за собой прерогативу в установлении категории должностных лиц. Тем самым гражданин на территории Татарстана может обжаловать действия или решения только тех должностных лиц, которые признаны таковыми в республиканском законодательстве.

Ряд исследователей опровергают данный тезис в силу однозначности конституционных норм, сформулированных на федеральном уровне⁹¹.

Так, Н.В. Горак полагает, что право на обжалование в суд действий и решений представителей власти выступает не переменным условием функционирования любого субъекта Федерации вне зависимости от особенностей построения власти в нем⁹².

По мнению П.А. Виноградовой, категория «должностное лицо» имеет общегосударственное значение в рамках федерального законодательства, что позволяет субъектам Федерации лишь уточнять их правовой статус (например, путём установления единого реестра должностей)⁹³. Тем самым любые правовые особенности, отличающие должностных лиц от соответствующих федеральных стандартов, необходимо рассматривать как юридическую коллизию⁹⁴.

Однако в силу принципа федерализма, заложенного в Конституции РФ, и особенностей, сложившихся в субъектах Федерации, указанный подход не отвечает тенденциям современности. Каждый субъект Федерации регламентирует деятельность своих должностных лиц и органов власти при помощи собственных законов. Если какое-либо лицо законодательно не отнесено к государственным должностям, его

⁹¹ См.: Черникова О.А. Право граждан на судебное обжалование незаконных решений (действий) органов публичного управления и их должностных лиц // Инновационные технологии в науке нового времени: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2016. С. 180; Алексеева И.С., Джандубаев З.А. Актуальные проблемы реализации конституционного права на судебное обжалование // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 24.

⁹² Горак Н.В. Злоупотребление правом на обжалование // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2016. С. 145

⁹³ Виноградова П.А. Правовой статус должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Москва: Инфра-М, 2015. С. 54.

⁹⁴ См.: Агаев Г.А. Должностное лицо как субъект государственного управления в Российской Федерации // Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе: сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. 2015. С. 7.

действия и решения оспариваются в ином порядке (исковом, особом и пр.) либо вообще не могут быть обжалованы в суд. Это наглядно прослеживается на примере Республики Татарстан.

Изначально понятие должностных лиц раскрывается в самой Конституции Республики Татарстан. Так, по ст. 9 в качестве таковых выступают: Президент Татарстана, все члены республиканского Кабинета Министров, должностные лица из иных органов, отнесенных к исполнительной власти, а также должностные лица республиканских судов.

Конституция РТ уточняет в аспекте права на обжалование, что оно распространяется, помимо действий и решений Президента Республики Татарстан (ст. 89), также на действия и решения со стороны республиканского премьер-министра, а равно на его заместителей (вице-премьеров), на республиканских министров и на иных руководителей в республиканских органах исполнительной власти (ст. 100). Конституционными нормами определены должностные лица преимущественно в рамках исполнительной власти. Это соответствует требованиям, содержащимся в федеральном законодательстве.

Касательно статуса республиканских должностных лиц применяется Закон РТ от 16.01.2003 г. № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан»⁹⁵ (далее – Закон № 3-ЗРТ). Согласно ст. 6 на территории Республики Татарстан сложилось три группы должностей, которые учреждаются:

1) в связи с требованиями федерального и республиканского законодательства (к ним, например, относятся должностные лица Счётной палаты РТ, Аппарата уполномоченного по правам человека в РТ);

2) в связи с требованиями, содержащимися в иных нормативно-правовых актах Республики Татарстан (в частности, по указам Президента РТ);

3) в связи с волей самих органов власти (к примеру, при помощи постановления, принимаемого Государственным Советом РТ в отношении Аппарата Президента РТ).

⁹⁵ Закон РТ от 16.01.2003 № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (ред. от 16.07.2021) // Республика Татарстан. № 217-218. 29.10.2005.

Определяющим критерием в статусе республиканских должностных лиц является функция, которую они выполняют. В частности, это обеспечение исполнения полномочий, принадлежащих государственным органам (в соответствии с п. 1 ст. 6 Закона № 3-ЗРТ). Поэтому рассматриваемый Закон проводит градацию должностей государственной службы и других должностей. Примечательно, что последние считаются государственными должностями, не отнесёнными к категории «служебная деятельность». Такое разграничение правового статуса предопределяет особенности реализации конституционного права на обжалование действий и решений подобных должностных лиц в Татарстане.

В качестве формального отличительного признака у указанных должностей считается наличие определенной должности в специальном республиканском реестре, содержащем перечень государственных служащих Татарстана. Данный реестр ведут органы исполнительной власти согласно п. 1 ст. 40 Закона № 3-ЗРТ. Тем самым все государственные служащие в Республике Татарстан являются лицами, чьи действия и решения составляют предмет права на обжалование (ст. 41 Конституции РТ).

В том случае, когда должностное лицо по республиканскому законодательству не признано элементом государственной службы, его правовой статус устанавливается через республиканский закон либо иной нормативно-правовой акт, по которому учреждена данная конкретная должность.

Примером последней категории являются должностные лица Счётной палаты Республики Татарстан. Согласно Закону РТ от 07.06.2004 № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан»⁹⁶ должности председателя палаты, его заместителей и аудиторов признаны государственными республиканскими должностями. Поэтому их решения и действия входят в предмет права на обжалование по ст. 41 Конституции РТ.

В то же время максимальную сложность демонстрируют те республиканские должностные лица, которые по законодательству Татарстана не являются таковыми на фоне имеющихся у

⁹⁶ Закон РТ от 07.06.2004 № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан» (ред. от 04.10.2021) // Республика Татарстан. № 206. 14.10.2011.

них властно-распорядительных полномочий. Например, к их числу относятся: государственный советник Республики Татарстан, республиканский уполномоченный по правам человека, республиканский уполномоченный по правам ребёнка, уполномоченный в Татарстане по правам предпринимателей, а также должностные лица организаций, наделенных управленческими полномочиями и действующих при определенных органах государственной власти.

Например, в отличие от многих региональных уставов и конституций, конституционные нормы Республики Татарстан не регламентируют напрямую статус уполномоченного по правам человека в РТ. В Конституции РТ лишь содержится указание на то, что его избирает Государственный Совет (п. 23 ст. 75). Поэтому нормативной основой деятельности данного субъекта выступает Закон РТ от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан»⁹⁷. Из его содержания не вполне понятно, является ли уполномоченный по правам человека в РТ должностным лицом либо выступает иной властной единицей. При этом лица, организующие работу его аппарата, считаются государственными служащими (п. 3 ст. 36). Сам же уполномоченный по правам человека не относится к исполнительной власти, не является отдельным государственным органом и не назван в республиканском законодательстве в качестве должностного лица.

Исходя из совокупности его полномочий, следует констатировать властно-публичный характер деятельности данного субъекта, что предполагает отнесение его к категории государственных должностей. В подтверждение этого факта говорит формулировка ст. 1 Закона РТ от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» относительно учреждения данной должности. Следовательно, уполномоченный по правам человека в РТ обладает основными признаками должностного лица, чьи действия (бездействие) и решения могут быть объектами конституционного права на обжалование.

⁹⁷ Закон РТ от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (ред. от 16.07.2021) // Республика Татарстан. № 71. 08.04.2000.

Вместе с тем правоприменительная практика Республики Татарстан в решении данного вопроса развивается в другом ключе. Граждане, обжалующие в основном бездействие уполномоченного по правам человека, обращались в суды в порядке производства из публичных правоотношений (до 2015 г. – в соответствии с гл. 25 ГПК РФ, с 2015 г. – по условиям КАС РФ). Однако на стадии подачи заявления об оспаривании деятельности данного должностного лица получали отказ в возбуждении судопроизводства на том основании, что дело подлежит рассмотрению в исковом порядке. Напротив, при обращении с соответствующим исковым заявлением, по которому ответчиком выступает уполномоченный по правам человека РТ, суды отказывали в удовлетворении требований в силу публичности правоотношений или в связи с ненадлежащим ответчиком по делу.

ГЛАВА III. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Средства реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации

Средства реализации права на обжалование действий и решений должностных лиц в Российской Федерации в настоящее время регламентированы развернутой системой федеральных и региональных законов. В каждом из них наблюдается два варианта воплощения конституционных положений о праве на обжалование:

- 1) полное дублирование ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, что приводит к сужению диапазона реализации такого права;
- 2) выделение широкого перечня средств, предусмотренных как непосредственно в конституционных нормах субъектов Федерации, так и вытекающих из положений отдельных региональных законов.

При историческом анализе механизма регулирования права на обжалование действий и решений должностных лиц становятся очевидны особенности в осуществлении данного права в современности. В частности, они вытекают из отношений, сложившихся в Российской Федерации на протяжении последних десятилетий.

Так, на фоне того обстоятельства, что реализация советского конституционного права на обжалование имела внесудебный порядок, многие современные исследователи рассматривают его сущность именно в плоскости обращения гражданина в судебную инстанцию, которая может отменить или изменить действия и решения, исходящие от должностных лиц⁹⁸.

⁹⁸ См.: Шагапова Р.А. Правовая природа и сущность дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти // Аграрное и земельное право. 2008. № 7. С. 35; Некрасов С. К вопросу об особенностях понятийного аппарата дел об оспаривании ненормативных правовых актов, действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления // Самоуправление. 2013. № 9. С. 22; Горбунов С.С. Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты: диссертация ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2012. С. 113.

Тем самым судебный порядок является конституционным прорывом в осуществлении данного права против представителей публичной власти.

Указанный подход получил воплощение в действующих конституционных нормах Российской Федерации. Кроме судебного порядка, положения Конституции не упоминают каких-либо иных вариантов обжалования государственно-властной воли, включая региональный уровень. Поэтому сущность права на обжалование действий и решений должностных лиц раскрывается через конституционно установленную возможность, предоставленную гражданам, на обращение в определенную судебную инстанцию с жалобами на представителей власти, в том числе регионального и местного уровней⁹⁹.

Некоторые авторы отмечают, что в рамках конституционных норм вообще не выделяется общих типов обжалования применительно к действиям и решениям должностных лиц¹⁰⁰. Следовательно, субъективное право на это в терминологическом плане будет правильнее считать «правом на судебное обжалование»¹⁰¹.

⁹⁹ См.: Карасева М.В. Конституционное право на обжалование в системе политических прав и свобод // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 4. С. 72; Седельников О.Ю. Право на обжалование: благо или вред? // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 2. С. 165; Юлдашева Л.Д. Проблемы эффективности механизма реализации конституционного права граждан на обжалование решений и действий (или бездействия) // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 9. С. 35.

¹⁰⁰ См.: Алексеева И.С., Джандубаев З.А. Актуальные проблемы реализации конституционного права на судебное обжалование // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 24; Остроумов А.А. Право на обжалование в суд решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 57.

¹⁰¹ См.: Султанов А.Р. Законный интерес и право обжалования // Актуальные проблемы процессуального и правового положения субъектов гражданского, арбитражного и административного судопроизводства: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции / под общей редакцией Л.В. Войтович, В.И. Кайнова. 2018. С. 456-466; Параничева Н.В. Обжалование действий (бездействия) и решений органов власти в порядке административного и арбитражного судопроизводства: пути преодоления различий // Новеллы права и политики 2017: материалы Международной научно-практической конференции. 2018. С. 160-162.

Абсолютно такой же подход демонстрируют конституции и уставы ряда субъектов Российской Федерации. В основном в них продублированы без изменений формулировки из федеральной Конституции касательно того, что у граждан (и у организаций) есть возможность обжаловать в судебном порядке решения и действия (бездействие) должностных лиц.

В рамках конституций республик указанное право расположено в том разделе, который посвящен соответственно правам, свободам, а также гарантиям по их осуществлению. Например, это ст. 41 Конституции Республики Татарстан, ч. 6 ст. 42 Конституции Республики Адыгея и ст. 42 Конституции Республики Хакасия.

Говоря же об областных и о краевых уставах, право на судебное обжалование зачастую вовсе отсутствует, точно так же как и глава, посвящённая правовому статусу личности (примерами могут служить уставы Владимирской области, Забайкальского края, Липецкой области, Красноярского края и др.).

Поэтому учёные задались закономерным вопросом: есть ли вообще потребность в закреплении данного права в субъектах Федерации, если оно провозглашено федеральными конституционными нормами?

подавляющая часть исследователей отмечают, что выделенное в Конституции Российской Федерации право граждан на обжалование через суд действий и решений должностных лиц реализуется во всех субъектах Федерации, поскольку оно не зависит от факта своего дополнительного признания¹⁰². Такое утверждение сопряжено с принципами, установленными в федеральном конституционном законодательстве, а также с целым комплексом международных актов, в

¹⁰² См.: Гончарова Н.В. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Орел, 2011. С. 54; Егоров С.С. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. Пенза, 2013. С. 49; Киричёк Е.В. Особенности конституционного (уставного) закрепления прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 2. С. 20.

которых гарантировано право обращаться в суд с жалобами на деятельность органов власти и должностных лиц¹⁰³.

Помимо этого, понятие должностного лица при раскрытии права на обжалование по конституционным нормам вообще не ранжировано. Тем самым гражданин обладает правом обжалования в суд действий и решений не только федеральных, но и региональных должностных лиц.

При возможности существования таких отличий, как верно подчёркивает Е.В. Киричек, должностные лица субъектов Федерации были бы выделены определенным образом в тексте Конституции Российской Федерации, например, как это сделано по отношению к органам местного самоуправления¹⁰⁴. Отсюда следует, что в конституционном праве нет градации права на обжалование по федеративному критерию, что позволяет говорить о широком диапазоне применения права на судебное обжалование. Это во многом объясняет отсутствие потребности в закреплении уставами субъектов Федерации аналогичных положений.

Вместе с тем имеется противоположная точка зрения по данному вопросу. Федеративное устройство даёт не только ряд возможностей, но и обязанностей субъектам Федерации по развитию права на обжалование через собственное законодательство¹⁰⁵.

¹⁰³ См.: Босхомджиева Г.Г. Конституционно-правовой механизм обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2007. С. 67; Гончаров И.В. Конституционные основы федерального вмешательства при защите основных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2004. С. 268.

¹⁰⁴ Киричек Е.В. К вопросу о формализации прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации // Академический вестник. 2013. № 1 (23). С. 70.

¹⁰⁵ См.: Маленко О.О. Конституционное (уставное) закрепление прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2002. С. 29; Авдеев Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень, 2004. С. 68; Шаймарданов К.Д. Конституционно-правовой механизм защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации и её субъектах (на примере Республики Татарстан): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2003. С. 97.

У приведенной позиции имеются убедительные аргументы. В частности, приверженцы такого подхода видят потребность в закреплении через конституционно-уставные акты субъектов Российской Федерации данного права граждан, потому что именно оно является ключевой демократической гарантией для государственного устройства, свойственного субъектам Федерации как политическим единицам¹⁰⁶. На фоне закрепления в конституциях и уставах системы организации государственной власти в территориальных пределах вполне закономерен шаг по признанию в этих субъектах Российской Федерации определенной группы прав, сопряжённых с деятельностью представителей власти¹⁰⁷.

Это вытекает из цели принятия конституционно-уставного акта в каждом субъекте Федерации – необходимость оформления собственного государственно-правового положения. Она находит выражение не только через конституционное право по определению структуры власти и особенностей функционирования органов, но и через дополнительные гарантии при определении правового статуса личности. Особенно актуален данный тезис на фоне установления порядка по осуществлению власти в масштабах данной территории¹⁰⁸. Если рассуждать в противоположном направлении, то теряется любая необходимость в принятии такого регионального документа.

Наглядность правоохранительной функции действующих региональных конституций и уставов выражается в нормах, регулирующих в субъекте Федерации собственный конституционный (уставный) суд. Институт конституционного правосудия считается одним из способов реализации права на обжалование действий и

¹⁰⁶ См.: Еремеева Е.А. Организационно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации (на примере Ульяновской области): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007. С. 38.

¹⁰⁷ См.: Цвиль В.С. Конституционная компетенция субъекта Российской Федерации в отношении прав и свобод человека и гражданина: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2011. С. 18.

¹⁰⁸ Курманов М.М. Гарантируются ли политические права граждан при реформировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации? // Парламентаризм в России. Проблемы и перспективы: сборник статей / под ред. М.В. Ходякова. Санкт-Петербург, 2006. С. 338.

решений должностных лиц¹⁰⁹. При обращении в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации гражданин предпринимает попытку оспорить мнение представителей власти, выраженное в определенном правовом акте или в совершенном действии, если последние вызывают сомнение в их конституционности.

Подобным же образом опровергает тезис о нецелесообразности закрепления конституционных прав граждан на уровне субъектов Федерации функционирование других способов защиты, носящих внесудебный характер. В частности, они упоминаются или достаточно подробно регламентируются региональными конституционными нормами. Таковым является уполномоченный по правам человека, в ряде субъектов Федерации действуют специализированные уполномоченные по правам предпринимателей, по правам детей. Также выделяется прокуратура субъекта Российской Федерации, различные комитеты и палаты, занимающиеся охраной прав человека, включая вариант обжалования в данные инстанции действий и решений должностных лиц.

Например, в Республике Татарстан правозащитная функция выделяется у государственного советника. Тем самым он рассматривается в качестве возможной инстанции при реализации права на обжалование действий и решений должностных лиц. В силу ст. 3 Закона РТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан»¹¹⁰ к числу основных задач данного лица отнесена выработка предложений, связанных с реализацией прав и свобод граждан. На фоне того обстоятельства, что действия и решения рес-

¹⁰⁹ См.: Овчаренко А.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе защиты социально-экономических прав граждан: автореферат дис. ... кандидата юридических наук. Москва, 2013. С. 14; Иванова Н.А. Защита основных прав и свобод граждан в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2007. С. 18; Портнова Е.В. Защита основных прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2010. С. 22.

¹¹⁰ Закон Республики Татарстан от 30.03.2010 № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2010. № 64-65.

публиканских должностных лиц могут значительно препятствовать реализации прав граждан, компетенция государственного советника Республики Татарстан в решении этих проблем не вызывает сомнений.

Отсюда можно сделать вывод о том, что право на обжалование решений и действий должностных лиц не является предметом лишь федерального конституционного законодательства. Оно может получать отдельные специфические черты в конституциях и уставах, а равно в иных законах, принимаемых субъектами Федерации. Примечательно, что выделение средств защиты прав и свобод граждан в субъекте Федерации может производиться на фоне отсутствия определенных норм в его конституции или уставе.

В то же время выделение особенностей в праве на обжалование только в рамках судебного варианта его осуществления позволяет прийти к другому выводу. В частности, другие способы, позволяющие гражданам обращаться с соответствующими жалобами на действия и решения должностных лиц, обладают иной правовой природой.

Так, отдельные исследователи отмечают, что требуется разграничение между институтом обращения граждан в соответствующие органы власти и институтом обжалования действий и решений должностных лиц¹¹¹. В качестве обоснования этой необходимости выдвигается разница в процедурах и в их правовом регулировании у судебных и внесудебных средств защиты¹¹².

¹¹¹ См.: Лукьянчикова Л.В. Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект // Государство и право. 2014. № 3. С. 81; Подъячев К.В. Модернизация института обращений граждан и возможности повышения эффективности взаимодействия общества и власти в России // Бизнес. Общество. Власть. 2008. № 3 (3). С. 25; Капутский С.А. Структура института обращений граждан в Российской Федерации // Теоретические и прикладные вопросы образования и науки: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. 2014. С. 59.

¹¹² См.: Морозов Н.В. Содержание института обращения граждан РФ и его место в конституционно-правовой доктрине // Право и политика. 2012. № 6. С. 1043; Атаханова С.К. Конституционно-правовая сущность института обращений граждан в органы государственного управления // Молодой ученый. 2012. № 4. С. 268.

При оспаривании гражданином решения должностного лица через вышестоящую административную инстанцию применяются административно-правовые процедуры. При использовании судебного обжалования действуют процессуально-правовые нормы.

Различаются как процедурный порядок, установленный нормативно-правовой базой, так и требования к инстанциям, которые полномочны рассматривать жалобы. В силу этого не представляется возможным, по мнению А.В. Лошкарёва, выделение некоего «общего» института обжалования в рамках конституционного права¹¹³.

Эта позиция вызывает сомнения в силу нескольких причин. Если считать конституцию формой юридического определения государственного устройства, то в предмет её регулирования входят государственно-властные институты. К таковым в полной мере относятся не только органы исполнительной власти, которые полномочны рассматривать жалобы граждан, но и судебные инстанции. Данные органы наделены властью, что позволяет говорить об общих чертах в их конституционно-правовом статусе.

Реализация судебного способа обжалования действий и решений должностных лиц не является исключительной. Гражданин наделен правом выбора того способа, который кажется ему наиболее эффективным, при этом он может воспользоваться несколькими способами вне зависимости их друг от друга. Подтверждением этого служит конституционное положение о возможности каждого на осуществление защиты своих прав при помощи любых способов, прямо не запрещенных в законе. В данную формулу вписывается и судебное, и административное обжалование.

Как жалоба, так и соответствующее заявление, которым обжалуются действия и решения должностных лиц, считаются формой индивидуального обращения. Их сущность совпадает так же, как и процесс по рассмотрению заявления гражданина, поскольку всегда применяется специальная процедура относительно любого органа, наделенного полномочиями при решении данного вопроса.

Процедура по рассмотрению жалоб обязательна и для иных инстанций, специализирующихся на защите интересов граждан (и в

¹¹³ Лошкарёв А.В. Институт обращений граждан как вид специально-юридических гарантий // Международная торговля и торговая политика. 2008. № 1. С. 200.

прокуратуре, у уполномоченного по правам человека, в Общественной палате и т. п.). Те различия, которые связаны с регламентацией данных процессов, отражают лишь отраслевую принадлежность отношений, в рамках которых сложился конфликт с должностным лицом. Эти различия не связаны со спецификой самого права на обжалование (в налоговых, административных, экологических, таможенных и других правоотношениях).

Тем самым напрашивается вывод, что имеются совпадения не только в гарантиях реализации права на обжалование действий и решений должностных лиц, но и в механизме правового регулирования процедурных вопросов.

Неприменим в этом смысле подход по разграничению права на обжалование в силу судебного и досудебного порядка¹¹⁴. Такая градация в способах обращения граждан была актуальна для советского законодательства, где устанавливалось обязательное административное оспаривание действий и решений должностных лиц. Но в рамках современного этапа право на обжалование получило более широкую свободу через усмотрение самого гражданина. Это прямо подчёркивается ст. 33 Конституции Российской Федерации, в силу которой можно обращаться в любые органы власти, включая суды. Для реализации данного положения не требуется разрешения со стороны определенного закона, устанавливающего процедурные условия такого обращения.

Более того, факт вынесения судебного решения, по которому не удовлетворены требования заявителя касательно обжалования действий и решений должностных лиц, не обладает преюдициальной силой относительно других органов. Соответственно, гражданин, использовав судебное оспаривание, но не получив желаемого результата, не лишается своего права на обжалование того же обстоятельства через другие инстанции.

Аналогичное правило применяется в случае, когда решение вынесено административным либо иным органом при рассмотрении

¹¹⁴ См.: Савоськин А.В. О необходимости совершенствования института досудебных обращений граждан в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 51; Румянцева В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. 2008. № 14. С. 3.

жалобы гражданина. Данное обстоятельство нельзя считать препятствием при обращении в судебную инстанцию, а также в те органы, которые наделены полномочиями по рассмотрению подобных обращений.

Одновременно с этим в российском законодательстве содержатся примеры того, что для определенных действий и решений должностных лиц возможно судебное обжалование исключительно через использование внесудебной реализации данного права. Такой порядок предусмотрен при отказе в применении налоговых льгот, при зачете и при возврате уплаченных в излишнем размере налогов и сборов, при предоставлении отдельных субсидий социального назначения, при банкротстве государственных предприятий и др.

Оценка исследователями данных примеров неоднозначна. Как правило, авторы негативным образом относятся к подобным правовым барьерам, мешающим реализовать право на обращение в суд¹¹⁵.

Напротив, приверженцы «досудебной юстиции» ссылаются на перегруженность судебных инстанций, которая вынуждает государство развивать альтернативные варианты разрешения конфликтов через установление препятствий для реализации права на обжалование¹¹⁶.

В приведенной последней позиции присутствует очевидное противоречие. Так, в Конституции РФ провозглашена идея безграничного осуществления права на судебное обжалование. В то же время проблемы, возникающие при организации деятельности судов, не должны перекладываться на плечи граждан через установление отдельных административных препятствий в реализации базовых конституционных прав.

¹¹⁵ См.: Иванова Э.А. Досудебный порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов налоговых органов // *Налоги и налогообложение*. 2008. № 8. С. 47; Назаров Д.Г. Досудебный порядок при оспаривании подозрительных сделок должника в деле о банкротстве // *Вестник науки и образования*. 2015. № 2 (4). С. 71; Панова И.В. О досудебном и внесудебном порядке рассмотрения административных дел // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 частях / Санкт-Петербургский университет МВД России*. 2015. С. 88.

¹¹⁶ См.: Толстой Р.В. Проблема внедрения в отечественную юридическую практику способов внесудебного разрешения правовых конфликтов // *Проблемы права*. 2010. № 2. С. 77; Тимошенко К.И. Внесудебные способы защиты прав и свобод человека в России: сравнительно-правовой анализ // *Философия права*. 2014. № 3 (64). С. 124.

Довольно конкретно описывает данную ситуацию процессуальное законодательство. Так, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации выделяет принцип, по которому обращение заявителя в определенную административную инстанцию не может служить обязательным условием при подаче соответствующего заявления в суд. Аналогичное правило содержалось и в нормах ГПК РФ, применявшегося к данному процессу до вступления в силу положений КАС РФ.

Тем самым если такой усложнённый порядок определен отраслевым законодательством или подзаконными актами, то гражданин сохраняет конституционное право обращения в суд касательно действий и решений должностных лиц, в том числе в субъектах Федерации. Именно такой вывод следует из актуальной судебной практики¹¹⁷.

Приведенный тезис обнажает вопрос о возможности законодательства субъектов Российской Федерации устанавливать внесудебные способы обжалования. Они, в свою очередь, не должны вступать в конкуренцию с конституционным правом граждан на доступ к правосудию.

Существующая в Российской Федерации система субъективных прав не позволяет считать одно право более ценным или менее значимым, чем другое. Поэтому судебную реализацию права на обжалование действий и решений должностных лиц нельзя воспринимать в качестве преимущества на фоне внесудебных способов его реализации. Следовательно, как обжалование в суде, так и обжалование через административный порядок, так и обжалование через прокуратуру либо иной институт необходимо рассматривать исключительно в качестве разных форм в осуществлении одного субъективного конституционного права.

¹¹⁷ См.: Постановление Уставного суда Челябинской области от 12.03.2013 № 002/13-П «По делу о проверке соответствия Уставу (Основному закону) Челябинской области отдельных положений части 1 статьи 1 Закона Челябинской области от 30 ноября 2004 года № 327-ЗО «О мерах социальной поддержки ветеранов Челябинской области», отдельных положений пунктов 1 и 3 Положения о порядке предоставления отдельным категориям граждан ежеквартальной денежной выплаты на оплату проезда в Челябинской области, утвержденного Постановлением Правительства Челябинской области от 21 мая 2008 года № 124-П «О порядке предоставления отдельным категориям граждан ежеквартальной денежной выплаты на оплату проезда в Челябинской области» в связи с жалобой гражданки Заварницыной Л.Т.» и др.

В свою очередь, можно задаться другим значимым вопросом касательно обжалования действий и решений должностных лиц при наличии вступившего в силу судебного решения относительно реализации данного права? Если такое решение благоприятно для заинтересованного гражданина, любая необходимость в дальнейшем обжаловании исчезает. В большинстве же случаев данный вопрос встает тогда, когда имел место отказ со стороны суда по удовлетворению заявленного требования. Практика решения обозначенной проблемы выглядит неоднозначно.

В частности, в плоскости налоговых правоотношений действие судебного решения является безусловным барьером к дальнейшему оспариванию определенного решения, принятого налоговым инспектором, в то время как само налоговое законодательство такую норму не содержит¹¹⁸.

Подобным же образом в субъектах Российской Федерации действуют органы в области пенсионного и социального обеспечения¹¹⁹. Так же поступает служба судебных приставов-исполнителей¹²⁰. Имеются примеры и в плоскости других отраслевых правоотношений¹²¹.

¹¹⁸ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 07.02.2005 № 116-П «По делу о толковании отдельных положений абзаца четвертого пункта 1 статьи 16, пунктов 1 и 3 статьи 51 Устава Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. № 26. 12.02.2005.

¹¹⁹ Апелляционное определение Саратовского областного суда от 09.07.2015 по делу № 33-4049 «О признании права на получение ежемесячной денежной компенсации, обязанности назначить выплату».

¹²⁰ Апелляционное постановление Верховного суда Республики Карелия от 06.05.2014 по делу № 33-1747/2014 «В удовлетворении заявления о признании незаконными постановления об окончании исполнительного производства и акта о наличии обстоятельств, в соответствии с которыми исполнительный документ возвращается взыскателю, отказано правомерно, поскольку при вынесении оспариваемых постановления и акта не установлено нарушений требований действующего законодательства и нарушений прав и законных интересов заявителя».

¹²¹ Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 07.05.2013 по делу № 33-916/2013 «В удовлетворении требований о понуждении органа исполнительной власти субъекта РФ поставить поименованные в исковом заявлении бесхозные скотомогильники на учет как объекты государственной собственности отказано, так как права собственности на бесхозные скотомогильники субъект РФ по основаниям, предусмотренным законом, не приобретал, такое право за субъектом не признавалось».

Право на подачу жалобы (заявления) против действий и решений должностных лиц при наличии вступившего в силу судебного акта сохраняется. Но почти всегда это обстоятельство трактуется в качестве беспрекословного основания, позволяющего отказать в заявленном требовании. Тем самым происходит фактическое ограничение соответствующими судебными актами субъектов, уполномоченных на рассмотрение жалоб во внесудебном порядке.

Аналогичную точку зрения высказывают исследователи, отмечая, что любое судебное решение носит общеобязательный характер для всех, включая органы власти и должностных лиц¹²². Аргументом здесь выступает законодательный принцип, устанавливающий обязательность судебных актов, что провозглашено во всех процессуальных кодексах¹²³. В то же время подобный подход нарушает конституционное субъективное право на обжалование.

Существующие способы обжалования являются равнозначными по отношению друг к другу, поскольку не могут вступать в конкуренцию между собой. Поэтому право на обжалование действий и решений должностных лиц есть у гражданина даже тогда, когда он воспользовался тем или иным способом его реализации.

Применение преимущества судебного порядка обжалования свидетельствует об «одноразовости» конституционного права на обжалование применительно к конкретному действию или решению должностного лица. Тем самым несправедливо утверждение, что при осуществлении данного права через судебный порядок гражданин теряет возможность использования других способов по его реализации.

¹²² См.: Воронов А.Ф. Эволюция функциональных принципов гражданского процесса: диссертация ... доктора юридических наук / А.Ф. Воронов. Москва, 2009. С. 284; Шилова Е.А. К вопросу о реализации принципа обязательности судебных решений в административном судопроизводстве // Проблемы права. 2012. № 1. С. 121; Афанасьев С.Ф., Борисов М.С. К вопросу о связи обязательности и преюдициальности судебного решения, вступившего в законную силу // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 18.

¹²³ См.: Ильин А.В. К вопросу о содержании преюдициальности – свойства законной силы судебного решения // Закон. 2015. № 3. С. 90; Саликова Е.М. Исполнительная сила судебных актов в России // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 7. С. 31.

Теория правоприменения постулирует паритет между способами реализации субъектных прав¹²⁴. Когда закон закрепляет возможность обращаться в органы власти, включая обжалование действий и решений должностных лиц, тогда судебный способ равнозначен не только административной, но и другим формам реализации данного права (обращение в прокуратуру, к уполномоченному по правам человека, в общественную палату или комитет и др.). Все указанные формы не являются взаимоисключающими.

Принцип обязательности судебных актов, изложенный в процессуальном законодательстве, относительно института обжалования действий и решений должностных лиц необходимо толковать в узком смысле. Так, судебное решение, которым отказано в удовлетворении требования гражданина, не устанавливает никакого юридического факта. Из-за данного судебного постановления не возникают, не изменяются и не прекращаются материальные правоотношения, в рамках которых имело место спорное действие или решение должностного лица. Оно не накладывает никаких субъективных обязанностей, равно как и не констатирует каких-то новых субъективных прав.

Любое судебное решение выражает определенную позицию, занимаемую первой инстанцией применительно к отсутствию оснований по удовлетворению жалобы через гражданское, арбитражное или административное судопроизводство. Оно не является барьером в использовании альтернативных средств реализации права на обжалование. Поэтому необходимо признать неправомерной практику отдельных органов власти по отказу в рассмотрении жалоб на фоне вступивших в силу судебных постановлений.

Именно такой посыл получил воплощение в российском законодательстве. В частности, по Конституции Российской Федерации

¹²⁴ Диамантис Д.Г. Влияние формы защиты субъективных гражданских прав на реализацию материального правоотношения // Научная перспектива. 2014. № 7. С. 42; Крылатова И.Ю. Механизм реализации и защиты прав человека в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, формы // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2014. № 3. С. 211; Ямщикова С.Л. Некоторые особенности применения права как формы реализации права // Научные работы, практика, разработки, инновации 2013 года: сборник научных докладов. Sp. z o.o. «Diamond trading tour». Warszawa, 2013. С. 71.

не наделены преимуществами те или иные средства защиты прав. Также и отраслевые законы не обозначили подобные условия в аспекте реализации права на обжалование.

Например, по ст. 22 Налогового кодекса Российской Федерации равным образом гарантирована защита налогоплательщиков как через судебный, так и через административный способ применительно к действиям и решениям должностных лиц налоговых органов.

Ещё один пример затрагивает систему экологических прав по Федеральному закону № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в котором выделено не только право на обращение в суд, но и право обращаться в органы власти, включая уровень субъектов Федерации, по жалобам на действия и решения должностных лиц.

По аналогичному пути сформировалось региональное законодательство. Так, Экологический кодекс Республики Татарстан¹²⁵ в ст. 10 закрепил несколько способов, позволяющих оспорить действия и решения должностных лиц применительно к охране окружающей среды. Такие же положения можно наблюдать и в других отраслевых законах субъектов Федерации.

Стоит отметить, что в других субъектах Федерации судебная практика по обжалованию действий и бездействия уполномоченных в области прав человека также неоднозначна. В одних субъектах Российской Федерации данные дела рассматриваются в порядке административного судопроизводства (Чувашская Республика, Краснодарский край), в других – по условиям искового судопроизводства (г. Москва, Нижегородская область, Забайкальский край). При этом формальным основанием для определения вида судебного процесса выступает закрепление в законодательстве субъекта Федерации чёткого указания о том, что уполномоченный по правам человека является должностным лицом или государственным органом.

Татарстанская практика в этом направлении связана отчасти с тем обстоятельством, что деятельность подобных властных институтов довольно редко оспаривается в судебном порядке. Кроме того, уполномоченный по правам человека в РТ выступает лишь дополнительной, но далеко не единственной гарантией в области обеспечения конституционных и иных прав граждан. Тем самым

¹²⁵ Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ (ред. от 11.12.2021) // Республика Татарстан. № 10. 20.01.2009.

непосредственным участником материальных правоотношений, возникающих в связи с нарушением прав и свобод граждан, данное лицо не является. Следовательно, оно не может рассматриваться в качестве процессуально-самостоятельного субъекта, поскольку не выносит государственно-властных решений.

Аналогичная ситуация развивается с должностью государственного советника Республики Татарстан, которая, помимо общих полномочий, рассматривается в качестве факультативного инструмента охраны прав человека в регионе¹²⁶.

Тем самым в предмет конституционного права на обжалование по законодательству Республики Татарстан входят действия и решения лишь тех должностных лиц, которые признаны в таком качестве определённым республиканским законом. Это затрудняет идентификацию в статусе должностных лиц целого ряда субъектов, наделённых властными полномочиями, но имеющих смежный правовой статус.

Например, такая неоднозначность проявляется в должности руководителя многочисленных организаций, которые занимаются на территории Республики Татарстан вопросами, носящими государственно-властный характер. Сами подобные организации имеют статус республиканского учреждения или предприятия в зависимости от цели их основной деятельности. Так, среди них выделяются: государственное казённое учреждение «Главное инвестиционно-строительное управление РТ», государственное учреждение «Центр контроля качества и сертификации лекарственных средств Республики Татарстан», некоммерческая организация «Государственный жилищный фонд при Президенте РТ» и др.

Установленной ст. 41 Конституции РТ формуле подобные организации не соответствуют, так как не имеют статуса органов государственной власти и не занимаются местным самоуправлением. Кроме того, они не могут считаться общественными объединениями. Данные юридические лица при всём при этом учреждены Республикой Татарстан, чтобы реализовывать отдельные задачи в определенных направлениях проводимой государственной политики. Исходя из

¹²⁶ См.: Зазнаев О.И., Гарипов Р.Ф. Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 4. С. 157.

этого, исследователи не идентифицируют их с представителями власти, что позволяет обжаловать действия и решения подобных организаций аналогично действиям «частных лиц»¹²⁷.

Мы полагаем, что организационно-правовая форма, в которой выражается исполнительная власть в Республике Татарстан, не должна влиять на изменение порядка обжалования их действий и решений. Это подтверждается положениями федерального законодательства, рассматривающего такие юридические лица в качестве субъектов административного судопроизводства. Следовательно, их действия и решения входят в предмет конституционного права на обжалование.

В частности, в силу п.п. 3 п. 2 ст. 1 КАС РФ деятельность некоммерческих организаций, наделенных государственными и смежными публичными полномочиями, подлежит оспариванию в том порядке, который установлен именно этим кодексом. В силу аналогии закона должностные лица подобных структур в рамках процедуры обжалования их действий и решений приравниваются по статусу к должностным лицам органов власти.

Такой вывод связан с особенностью федерального законодательства, не разграничивающего участников правоотношений, которые возникли в связи с обжалованием, через их организационный статус, ведь за основу берутся публичные функции, которые они выполняют.

Для примера рассмотрим полномочия Государственного жилищного фонда, созданного при Президенте Республики Татарстан. Они определены в Законе РТ от 27.12.2004 № 69-ЗРТ «О государственной поддержке развития жилищного строительства в Республике Татарстан»¹²⁸. Согласно ст. 14 данная специализированная организация реализует программы по развитию жилищного строительства. Также ей принадлежит полномочие по координации деятельности практически всех участников строительства, включая распоряжение бюджетными источниками, в связи с чем она выполняет широкие контрольные

¹²⁷ См.: Гареев И.Ф. Роль некоммерческих организаций в обеспечении жильем молодых семей // Российское предпринимательство. 2012. № 7. С. 113-118; Базаров Р.Т., Дашина Е.И. Проблемы финансирования некоммерческих организаций на примере Республики Татарстан // Фундаментальные исследования. 2015. № 2-8. С. 1725-1729.

¹²⁸ Закон РТ от 27.12.2004 № 69-ЗРТ «О государственной поддержке развития жилищного строительства в Республике Татарстан» (ред. от 14.05.2018) // Республика Татарстан. № 259-260. 31.12.2004.

функции¹²⁹. Тем самым данная организация представляет республиканскую исполнительную власть применительно к жилищно-строительным отношениям, вправе принимать соответствующие решения и совершать властно-распорядительные действия.

Вместе с тем Государственный жилищный фонд, функционирующий при Президенте РТ, не отнесён по законодательству к категории государственных органов или органов исполнительной власти. В силу этого должностные лица данной организации не имеют правового статуса государственных служащих. Тем самым до сих пор нет юридического основания проводить обжалование их действий и решений в плоскости соответствующего конституционного права.

Поэтому суды, получая заявления граждан по оспариванию деятельности таких республиканских учреждений, переводят их в категорию обычного искового производства¹³⁰ и реже рассматривают подобные дела в аспекте публичного производства¹³¹. Но после

¹²⁹ См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 14.01.2016 по делу № 33-588/2016 «Об обязанности восстановить в реестре государственного жилищного фонда при президенте субъекта РФ, заключить договор социальной ипотеки».

¹³⁰ Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 20.01.2014 по делу № 33-578/2014 «В удовлетворении иска об обязанности предоставить взамен аварийного жилого помещения по договору социального найма благоустроенное жилое помещение не менее ранее занимаемого отказано, поскольку орган исполнительной власти, к которому были предъявлены требования, не является надлежащим ответчиком по делу».

¹³¹ См.: Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 04.02.2014 № 2-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.И. Порфирьевой на нарушение ее конституционных прав и свобод статьей 1 и абзацем пятым статьи 5 Закона Республики Татарстан от 13 июля 2007 года № 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» (в редакции Закона Республики Татарстан от 30 декабря 2008 года № 150-ЗРТ)»; Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 18.10.2013 № 55-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца второго пункта «д», абзацев пятнадцатого и двадцатого пункта «ж» статьи 10 Закона Республики Татарстан от 13 июля 2007 года № 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» в связи с жалобой гражданки С.Р. Изамбаевой».

унификации процедур по обжалованию действий и решений органов власти и должностных лиц позиция судебных инстанций стала значительно меняться¹³².

Таким образом, независимо от особенностей регламентации права на обжалование на уровне субъекта Федерации и от неопределённого статуса некоторых должностных лиц совершаемые ими действия и принимаемые решения публично-властного характера являются предметом конституционного права на обжалование.

3.2. Конституционные гарантии права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации

В традиционном понимании конституционные гарантии представляют собой совокупность норм, направленных на обеспечение реализации тех или иных субъективных прав¹³³. К таковым, как правило, относятся государственные обязанности по содействию гражданам в осуществлении соответствующего конституционного права, институциональная система их защиты, а также дополнительные возможности, которые используются для достижения положительного результата в данном процессе¹³⁴.

Право на обжалование действий и решений должностных лиц само по себе выступает конституционной гарантией реализации большинства прав и свобод граждан в Российской Федерации. Его

¹³² См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 14.01.2016 по делу № 33-588/2016 «Об обязанности восстановить в реестре государственного жилищного фонда при президенте субъекта РФ, заключить договор социальной ипотеки. Требование удовлетворено, поскольку истица не получала уведомление о включении в реестр».

¹³³ См.: Федорова Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2007. С. 38; Лаврик М.А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Иркутск, 2006. С. 61.

¹³⁴ См.: Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2011. С. 128.

используют в качестве возможности преодоления властного волеизъявления применительно к отдельно взятому субъективному праву. Однако, помимо этого, право на обжалование сопровождается определёнными условиями и обязательствами, гарантирующими его реализацию.

Действующее российское законодательство однозначно подходит к условиям осуществления права на обжалование – оспариваемым решением, действием или бездействием должностного лица должны нарушаться конкретные права, свободы или законные интересы личности. Это подчёркивается в п. 1 ст. 4 КАС РФ, который заменил собой Закон Российской Федерации «О порядке обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и соответствующие главы из ГПК РФ и АПК РФ.

В законодательстве, действующем в субъектах Российской Федерации, также можно найти ряд гарантий. Все они направлены на реализацию анализируемого субъективного конституционного права¹³⁵.

Так, в категорию этих гарантий обычно входят другие права, принадлежащие гражданам. В их числе дублируется право на доступ к правосудию по федеральному типу, но применительно к тем судебным инстанциям, которые созданы и функционируют в соответствующем субъекте Российской Федерации.

В качестве гарантии выделяется субъективное право на обращение в соответствующие органы власти. Оно же распространяется на обращения к определенным должностным лицам, осуществляющим свою деятельность по региональному законодательству.

Среди других субъективных прав, обеспечивающих воплощение конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц, относится комплекс прав процессуального и процедурного характера.

Кроме того, к числу гарантий права на обжалование традиционно относится региональная система по защите конституционных прав.

¹³⁵ См.: Егоров С.С. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук. Пенза, 2013. С. 72.

Рассмотрим подробнее каждую из перечисленных гарантий на примере правовой системы одного из субъектов РФ. В качестве последнего возьмём за основу законодательство Республики Татарстан.

В этой связи необходимо отметить, что по положениям, изложенным в разделе II Конституции РТ, выделено субъективное право граждан на обжалование. В свою очередь, придание ему конституционного характера корреспондирует по ст. 2 обязанности, лежащей на органах республиканской власти. Аналогичные обязанности возложены и на должностных лиц Татарстана. В частности, все они обязаны, помимо прочего, признавать, соблюдать, охранять и при определенных нарушениях защищать данное конституционное право.

В ст. 24 Конституции РТ подчёркивается высшая юридическая сила данного документа в республике. Тем самым отмечается особая значимость тех субъективных прав, которые отражены в нем. К числу таких прав относится и право на обжалование.

В рамках ч. 2 ст. 24 Конституции РТ перечислены ключевые субъекты, которые несут соответствующие обязанности относительно права на обжалование. Кроме органов государственной власти и органов, занимающихся местным самоуправлением, это ряд должностных лиц. Примечательно, что в таком качестве рассматриваются и должности на государственном уровне, и должности, сопряженные со служебными функциями в рамках общественных объединений. Аналогичным образом это должностные лица различных организаций и учреждений. При этом не имеет значения, в какой форме собственности функционируют соответствующие юридические лица.

В этом выражается широкое восприятие права на обжалование действий и решений республиканских должностных лиц. Однако ст. 41 Конституции РТ конкретизирует данную трактовку. Так, определенные гарантии распространяются только на действия и решения тех должностных лиц, которые имеют государственное положение.

Указанная особенность вытекает из функций, выполняемых Конституцией РТ и другими аналогичными нормативно-правовыми актами во всех субъектах Федерации. В частности, конститу-

ция имеет учредительный характер. В ней выражены главные институты региональной власти. В соответствии с этим выделяются и механизмы построения отношений между властью Республики Татарстан и населением, а равно и организациями на территории Республики.

Получается, что в предмет конституционно-правового регулирования на примере Республики Татарстан входят далеко не все отношения. Это, в частности, правоотношения, складывающиеся у граждан с республиканской властью¹³⁶.

Отсюда следует другой, не менее значимый вывод. Республика не может непосредственным образом гарантировать права, которые реализуются через негосударственные институты. Однако Татарстан обязан обеспечить данный вопрос через свою судебную систему. Речь идёт о созданных на базе республиканских конституционных норм судебных органах. Если же обжалование производится через суды федерального подчинения, то распространяются гарантии, предусмотренные законодательством РФ.

В Татарстане имеется ещё одна специфика в гарантиях, направленных на конституционное право на обжалование действий и решений должностных лиц. В качестве последних рассматривается довольно узкий спектр субъектов. В частности, это лишь те, статус которых признан в качестве государственных и местных должностей посредством соответствующих республиканских законов и подзаконных актов. Рассмотрим примеры таких нормативно-правовых актов, где выделены соответствующие гарантии в аспекте анализируемого конституционного права граждан.

¹³⁶ См.: Маленко О.О. Конституционное (уставное) закрепление прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2002. С. 34; Печкурова Е.В. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации как источники конституционного права: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2010. С. 18; Зорина Я.А. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Белгород, 2008. С. 60.

Так, по Закону РТ № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан»¹³⁷ (далее – Закон РТ № 64-ЗРТ) каждый вправе обжаловать правовые акты, принимаемые руководителями органов исполнительной власти республики. В силу п. 6 ст. 40 это реализуется либо через судебные органы, либо при непосредственном обращении в высший республиканский орган исполнительной власти – Кабинет Министров РТ.

Исходя из указанного примера, возникает сомнение по поводу распространения данной гарантии на другие способы осуществления права на обжалование. Можно ли обжаловать соответствующие действия и решения должностных лиц, обратившись к Президенту РТ? Допустимо ли гражданам подавать аналогичные жалобы государственному советнику РТ? Оба указанных института по законодательству Татарстана не отрицают подобных способов реализации конституционного права.

Вместе с тем Закон РТ № 64-ЗРТ не позволяет толковать п. 6 ст. 40 в расширительном ключе. В нём названы лишь две инстанции, которые имеют полномочия по рассмотрению жалоб на действия и решения должностных лиц в рамках органов исполнительной власти.

Примечательно, что федеральные правовые нормы в части способов реализации права на обжалование закрепляют большой круг инстанций. Это означает, что на уровне субъекта Федерации данные инстанции также наделены полномочиями по рассмотрению жалоб от граждан и юридических лиц. К их числу относятся и органы прокуратуры, и отдельные территориальные представительства органов федеральной исполнительной власти.

Другие примеры дополнительных гарантий можно найти в законодательстве Татарстана, регламентирующем организацию социального обслуживания¹³⁸.

Такой же подход применяется при регулировании статуса отдельных органов республиканской исполнительной власти. Осо-

¹³⁷ Закон РТ от 06.04.2005 № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» (ред. от 25.12.2019) // Республика Татарстан. № 69-70. 07.04.2005.

¹³⁸ Ст. 15 Закона РТ от 18.12.2014 № 126-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан» (ред. от 11.12.2021) // Республика Татарстан. № 186. 20.12.2014.

бенностью здесь выступает то, что сам порядок применения досудебных средств конституционного права на обжалование определен через указы, принятые Президентом РТ¹³⁹.

В этой связи примечательна практика Верховного Суда Российской Федерации, в которой выражено официальное толкование конституционных положений относительно права Президента РТ регламентировать систему органов исполнительной власти и определять властные полномочия должностных лиц. Так, в 2002 г. заместитель генерального прокурора Российской Федерации заявил в Верховный суд Республики Татарстан требование признать противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не порождающим правовых последствий Указ Президента Республики Татарстан от 16 июля 2001 г. № УП-611 «О мерах по совершенствованию деятельности органов государственного управления Республики Татарстан». В качестве обоснования данных требований значился факт установления данным Указом системы органов государственного управления Республики Татарстан, хотя в соответствии с п.п. «м» п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» подобная система может определяться лишь на основании соответствующего закона субъекта Российской Федерации.

В рамках судебного заседания представители Президента Республики Татарстан с заявленным требованием не согласились и указали на то, что действующее законодательство содержит указание лишь на

¹³⁹ См., например: Указ Президента РТ от 03.02.2022 № УП-80 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан государственной услуги «Принятие решения о предоставлении права заготовки древесины и подготовки проекта договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 03.02.2022); Указ Президента РТ от 26.12.2013 № УП-1277 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан государственной услуги «Предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду без проведения аукциона» (ред. от 11.01.2019) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 6. Ст. 0118.

систему органов исполнительной власти республики. Последняя не является равнозначной схеме управления субъектом Российской Федерации, упомянутой в ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Подобная схема в общем виде определена Конституцией Республики Татарстан, которая перечисляет все высшие органы государственной власти, что предусматривает создание иных государственных органов, и определяет принципы их взаимодействия. По мнению представителей РТ, спорный Указ не изменял какие-либо задачи, полномочия и функции сложившейся системы органов исполнительной власти республики, а был направлен на совершенствование их деятельности в пределах уже имеющихся у них полномочий, сформулированных Конституцией и законами Республики Татарстан.

Верховный суд Республики Татарстан своим решением от 26 июля 2002 г. удовлетворил заявление прокурора. На данное решение была подана кассационная жалоба, и Верховный Суд РФ поддержал позицию первой инстанции. Было установлено, что пунктами 1, 2, 4, 6, 7 оспариваемого Указа Президента Республики Татарстан были обозначены и структура, и общий план построения, а также организация органов исполнительной власти в Республике Татарстан. Более того, в приложении к Указу Президента Республики Татарстан был закреплён целый перечень республиканских органов исполнительной власти, тем самым сформулирована схема управления субъектом Российской Федерации. Соответственно, решение со стороны Президента Республики Татарстан вопросов, которые входят в предмет законодательного регулирования, является противоречием принципу разделения властей, получившему закрепление в Конституции РФ¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Определение Верховного Суда РФ от 27.09.2002 № 11-Г02-22 «Указ Президента Республики Татарстан о совершенствовании деятельности органов исполнительной власти правомерно признан недействительным и не порождающим правовых последствий, так как он устанавливает структуру органов исполнительной власти республики, тогда как установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов».

Основной массив гарантий для субъективного конституционного права на обжалование наблюдается в ряде подзаконных актов, принятых Кабинетом Министров. Это вытекает из той позиции, которую занимает данный орган по Конституции Республики Татарстан. В частности, именно он признан высшей административной инстанцией, которая полномочна разбирать жалобы. Подобное полномочие распространяется лишь на действия и решения должностных лиц с государственным статусом. Поэтому вполне логично, что Кабинет Министров РТ даёт отдельные гарантии по тем процедурам, которые сопровождают реализацию права на обжалование¹⁴¹.

Внешне схожий вариант гарантий наблюдается в нормативно-правовых актах, принятых отдельными органами республиканской исполнительной власти в Татарстане. Так, такие гарантии имеют более специализированный вид, поскольку распространяются лишь на обжалование тех действий и решений отдельных должностных лиц, которые выражаются в оказании ряда государственных услуг¹⁴².

¹⁴¹ См.: Пункт 5 Постановления Кабинета Министров РТ от 27.08.2014 № 616 (ред. от 31.03.2015) «Об аккредитации субъектов инфраструктуры имущественной поддержки малого и среднего предпринимательства Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 76. Ст. 2317.

¹⁴² Приказ Минтруда, занятости и соцзащиты РТ от 16.07.2015 № 473 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по постановке отдельных категорий пенсионеров Республики Татарстан на учет для получения путевки на санаторно-курортное лечение на льготных условиях» (ред. от 28.09.2020) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 85. Ст. 2940; Приказ Минтруда, занятости и соцзащиты РТ от 14.04.2015 № 231 (ред. от 09.10.2020) «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по назначению компенсации лицам, страдающим хронической почечной недостаточностью, получающим лечение методом амбулаторного гемодиализа, расходов по проезду на транспорте к месту прохождения амбулаторного гемодиализа и обратно к месту жительства и лицам, страдающим онкологическими заболеваниями, расходов по проезду на транспорте к месту лечения в медицинские организации государственной системы здравоохранения Республики Татарстан, оказывающие специализированную онкологическую помощь, и обратно к месту жительства» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 15.09.2015. № 67-68. Ст. 2300.

Преимущественно это касается граждан, но встречаются примеры распространения подобных гарантий на юридические лица¹⁴³.

Отсюда следует вывод о том, что в Республике Татарстан при осуществлении конституционного права на обжалование происходит детализация статуса должностных лиц. При этом определяются те инстанции, которые полномочны реализовывать от имени республики конституционную обязанность по рассмотрению соответствующих жалоб от граждан и от организаций.

Следует на этом фоне признать взаимообусловленными права, выделенные в ст.ст. 40 и 41 Конституции РТ. Они, в частности, касаются судебных средств реализации права на обжалование. По ч. 1 ст. 40 обеспечено судебной защитой любое право (любой законный интерес), если оно нарушено действием или решением должностного лица.

Примечательно, что данное положение распространяется даже на те случаи, когда никакого нарушения внешне не наблюдается (ст. 41). Данный тезис подтверждается аргументом о том, что в противном случае Конституция РТ использовала бы категорию «незаконные действия и решения». Однако таковой в действующих конституционных нормах не наблюдается.

Как отмечает ряд авторов, данная позиция не вполне точна. Само содержание конституционного права на обжалование предполагает наличие нарушений со стороны должностных лиц¹⁴⁴. Это объясняет видимое противоречие, возникшее сегодня между конституционными нормами Татарстана и федеральными нормами в области административного судопроизводства.

¹⁴³ Например, Приказ Госжилинспекции РТ от 01.11.2018 №435 (ред. от 16.11.2020) «Об утверждении Административного регламента Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан по предоставлению государственной услуги по лицензированию предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 26.11.2018).

¹⁴⁴ См.: Юлдашева Л.Д. Проблемы эффективности механизма реализации конституционного права граждан на обжалование решений и действий (или бездействия) должностных лиц // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 9. С. 37; Алексеева И.С., Джандубаев З.А. Актуальные проблемы реализации конституционного права на судебное обжалование // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 25.

Мы полагаем, что такие нормы не имеют сугубо буквального толкования. Конституция Республики Татарстан подчёркивает демократичность политического устройства. Она, в свою очередь, завязана не только на возможности граждан избирать органы власти и определенных должностных лиц, но и на их способности влиять на действия и решения, принятые ими. Поэтому конституционное право на обжалование распространяется даже на те случаи, когда прямого нарушения закона не наблюдается. Главным условием здесь выступает ущемление законных интересов, ограничение конституционных прав либо свобод, принадлежащих гражданам и организациям.

Сам по себе судебный способ реализации рассматриваемого права нередко используется в качестве гарантии демократических прав и свобод в Республике Татарстан. Тем самым его можно назвать факультативным средством оценки эффективности действий и решений должностных лиц.

Аргументом в этом выводе может служить изменение федерального законодательства. Например, ещё в 2012 г. Гражданский кодекс Российской Федерации¹⁴⁵ в ст. 16.1 установил право на получение компенсации, если соответствующий ущерб возник в результате действий должностных лиц правомерного характера. Примечательно, что данная гарантия распространяется также на должностных лиц негосударственных организаций. Последние становятся обязанными субъектами, если обладают властными полномочиями, как правило, делегированными им государством.

Возвращаясь к региональным гарантиям, следует выделить ч. 2 ст. 29 Конституции РТ. Там закреплена государственная защита в отношении прав и свобод, принадлежащих гражданам. Более того, по ч. 3 ст. 29 выделено специальное условие. Оно касается обязательности принятия специальных законодательных актов. Их функция – определять сам порядок предоставления рассматриваемой конституционной гарантии.

Примером таких законов, в частности, является Закон РТ № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан»¹⁴⁶. Он посвящён главным образом праву, отмеченному в ст. 46 Конституции РТ,

¹⁴⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁴⁶ Закон РТ от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан» (ред. от 01.03.2019) // Республика Татарстан. № 111. 02.08.2014.

т. е. праву на обращение. Вместе с тем в нём можно обнаружить ряд гарантий, связанных с конституционным правом на обжалование.

Указанный Закон действует в отношении любых субъектов власти, будь то соответствующие органы или должностные лица. В его ст. 1 выделена также обобщающая категория лиц, которые по законодательству выполняют «публично значимые функции». Тем самым право на обжалование влечёт обязанность Республики Татарстан взаимодействовать с гражданами. По ст. 2 Закона РТ № 16-ЗРТ одним из таких средств взаимодействия выступает жалоба. Последняя может иметь индивидуальный и коллективный характер.

Примечательно, что действие анализируемого Закона оспаривалось. Так, на протяжении 2006 и 2007 гг. Прокуратура РТ обращалась в суды по поводу правомерности принятия этого нормативно-правового акта. Это связано со спецификой самой правотворческой политики Татарстана. Довольно часто в республике принимается «опережающее» законодательство. Особенно актуальна данная тенденция, когда отсутствует определенный федеральный закон или подзаконный акт¹⁴⁷. Дело в том, что и Закон РТ № 16-ЗРТ на момент начала действия, т. е. в 2003 г., являлся ярким примером упомянутой тенденции. Соответствующий федеральный закон по рассматриваемому предмету регулирования появился лишь в мае 2006 г.¹⁴⁸

Безусловным стало возникновение коллизий между данными нормативно-правовыми актами. Тем самым поднималась проблема целесообразности действия аналогичного закона на республиканском уровне. В частности, согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ все вопросы, связанные с предметом его регулирования, могут подвергаться правовому воздействию исключительно со стороны федерального законодательства.

Это вытекает из соответствующих положений Конституции РФ. В ней сфера прав и свобод человека отнесена к федеральному уровню регулирования. На этом основании позиция прокуратуры

¹⁴⁷ См.: Фарукшин М.Х., Большаков А.Г. Диффузия автономности в условиях унификации российской региональной политики (на примере Республики Татарстан) // Политическая наука. 2007. № 2. С. 98.

¹⁴⁸ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

заключается в том, что положения Закона РТ №16-ЗРТ не соответствуют федеральным нормам. Тем самым его действие подлежало прекращению.

Однако обе судебные инстанции, рассматривавшие данный вопрос, подтвердили полномочия субъектов РФ в определенной регламентации права на обращение. Речь идёт о Верховном суде Республики Татарстан и о Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации¹⁴⁹.

Как указано в п. 2 ст. 3 Федерального закона № 59-ФЗ, региональное законодательство может выделять гарантии, направленные на осуществление субъективного права на обращение. Тем самым субъект Федерации вправе разрабатывать дополнительные инструменты, связанные с его защитой. Например, это выделение права на коллективное обращение. В рамках федеральных законов оно носит абстрактный характер.

В качестве гарантий, связанных с конституционным правом на обжалование действий и решений должностных лиц, Закон РТ № 16-ЗРТ выделяет два значимых элемента. Прежде всего, это возможность обращения с соответствующей жалобой при помощи представителя. Равным образом выделяется гарантия в виде возможности составления жалобы на языке самого заявителя. Ключевым критерием здесь выступает признание такого языка в качестве родного языка народов на территории Российской Федерации. Получается, что в Татарстане можно подать жалобу на действия и решения должностных лиц не только на русском или татарском языках, но и на любом языке народов, проживающих на территории всей Федерации.

Что же касается других норм рассматриваемого республиканского Закона, то суды признали факт их дублирования. Однако на фоне аналогичного федерального закона это не является ни противоречием, ни нарушением.

¹⁴⁹ Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2007 № 11-Г07-9 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 14.02.2007, которым частично удовлетворено заявление о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Татарстан от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан».

Кроме прочего, в ст. 7 Закона РТ № 16-ЗРТ выделена гарантия в виде запрета. Он касается запрета соответствующим инстанциям, рассматривающим жалобы, на их перенаправление. В частности, нельзя отправлять обратно жалобу тем должностным лицам, которые своими действиями или решениями стали причиной обращения гражданина в порядке обжалования.

Упоминается в связи с этим и та ситуация, когда возникает невозможность осуществления подобной гарантии. Так, если жалобу не удаётся рассмотреть определенным субъектом, кроме как должностным лицом, чьи действия и решения оспариваются, то административная инстанция приобретает определенные обязанности. Сама жалоба возвращается гражданину. При этом ему необходимо разъяснить право на судебное обжалование соответствующего действия или решения.

Также гарантией конституционного права на обжалование считается ст. 17 Закона РТ № 16-ЗРТ. В ней обозначены обязанности, принадлежащие органам и должностным лицам контрольного типа. Эти обязанности связаны с рассмотрением жалоб, а именно – с проверкой соблюдения сроков, административных регламентов и других правовых условий, имеющих преимущественно процедурный характер.

Возможность совершения запросов применительно к должностным лицам, чьи действия и решения обжалуются, – также можно рассматривать как гарантию конституционного права на обжалование. Данная гарантия зафиксирована в ст. 11 Закона РТ № 16-ЗРТ. В таком случае должностные лица несут обязанность по предоставлению как самого ответа, так и письменных доказательств, касающихся предмета обжалования. Это могут быть документы, а равно любые иные материалы, которые потенциально недоступны рядовому заявителю. Срок для реализации данного запроса установлен в Татарстане в количестве 15 дней.

В ст. 13 Закона РТ № 16-ЗРТ выделена другая гарантия права на обжалование. Гражданин может оспаривать то решение, которое было принято по его жалобе. Причем данное право разрешается реализовать как через вышестоящую административную инстанцию, так и через судебные органы.

В силу указанной гарантии необходимо отметить противоречивость положений Закона РТ № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан». В частности,

по нему указана лишь одна инстанция – это Кабинет Министров РТ. Однако у такой особенности есть разумное объяснение.

Дело в том, что сам по себе Закон РТ № 64-ЗРТ призван определять вертикаль в рамках республиканской исполнительной власти. Поэтому в качестве субъектов, которым адресованы его нормы, являются преимущественно органы власти, а также определенные должностные лица. Граждане в плоскости предмета регулирования выступают больше как объекты отношений.

Однако в рассматриваемом Законе РТ № 64-ЗРТ тоже имеются гарантии, посвящённые конституционному праву на обжалование. Исходя из этого, он является элементом в целой системе республиканских актов, устанавливающих особенности реализации данного субъективного права. Таким образом, в формально-юридическом смысле нормы данного Закона должны соответствовать не только федеральному законодательству. Они не могут вызывать сомнения в тех принципах, которые сформулированы в Законе РТ № 16-ЗРТ «Об обращении граждан в Республике Татарстан».

Все указанные гарантии носят преимущественно общий характер относительно конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц. Что же касается гарантий специального типа, то их можно наблюдать на примере отраслевого законодательства, действующего в Республике Татарстан.

Примером таких законов выступает Закон РТ № 1872 «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан»¹⁵⁰. В частности, в его ст. 16 выделено право на судебный порядок обжалования действий и решений тех должностных лиц, которые представляют органы государственной власти и органы, занимающиеся местным самоуправлением. Более того, в данной норме такое право названо именно в качестве государственной гарантии применительно ко всем правам, принадлежащим инвесторам. Среди них значится и право на обжалование.

Систематизируя рассмотренные примеры и выводы судебных инстанций, следует признать право всех субъектов Федерации на регламентацию гарантий, направленных на обеспечение конституционного права на обжалование. При этом данные гарантии затра-

¹⁵⁰ Закон РТ от 25.11.1998 № 1872 «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан» (ред. от 11.12.2021) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 12. Ст. 348.

гивают не только должностных лиц регионального уровня, но и федеральных должностных лиц, действующих на территории соответствующего субъекта РФ.

Указанные гарантии необходимо рассматривать в двух плоскостях:

- гарантии общего характера, которые распространяются на соответствующие обязанности должностных лиц в субъекте Федерации;
- гарантии специального характера, которые детализируют и должностных лиц, чьи действия и решения подлежат обжалованию в особом порядке, и сами средства реализации права на обжалование.

Таким образом, особенности осуществления конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц субъекта Российской Федерации демонстрируют ряд проблем, требующих дополнительных законодательных решений.

Конституционное право на обжалование действий и решений региональных должностных лиц в федеративных условиях находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Оно напрямую связано с реализацией положений федеральной Конституции относительно средств защиты прав граждан и одновременно направлено на обеспечение соблюдения законов, в том числе принятых в конкретных субъектах Федерации. Тем более актуальным данный тезис представляется на фоне того обстоятельства, что федеральные конституционные нормы не выделяют решения должностных лиц субъектов Федерации в качестве предмета права на обжалование.

Выделение в рамках конституций и уставов субъектов Российской Федерации права граждан на обжалование действий и решений должностных лиц полностью согласуется с сущностью конституционно-правового регулирования на территориальном уровне. Учитывая то обстоятельство, что управление в субъекте Федерации при соблюдении ряда принципов, сформулированных на федеральном уровне, обладает самостоятельностью в плане собственной организации, предполагается также необходимость закрепления на уставно-конституционном уровне соответствующих прав для граждан и иных лиц, которые проживают либо находятся на их территории, по обжалованию действий и решений должностных лиц. Закрепляя собственную систему должностных лиц, субъекты Федерации расширяют предмет отношений, которые складываются в публично-правовом поле между гражданами и соответствующими управленческими институтами.

Следовательно, требует уточнения правовой статус личности, который на фоне федеральных конституционных положений приобретает своеобразную региональную специфику.

В отдельных субъектах Российской Федерации решение, действие, бездействие должностного лица субъекта Федерации подлежит судебной оценке в случае, если соответствующим законом установлен порядок их применения по отношению к гражданам. Следовательно, гражданин вправе обжаловать любое действие или решение должностного лица при условии, что данные действия или решения, во-первых, предусмотрены правовым актом, в том числе на уровне субъекта Федерации, и, во-вторых, имеют регламентированную процедуру их совершения. Связь предмета права на обжалование с его юридическим закреплением в понимании субъектов Федерации опровергается позицией Верховного Суда Российской Федерации, который трактует действия и решения должностных лиц в более широком спектре властного волеизъявления.

Решения как вид властного волеизъявления могут приниматься как в установленной законодательством форме (письменной и устной), так и в произвольном порядке, если последний не противоречит правовым нормам. Восприятие актов как видов властных решений в понимании Верховного Суда Российской Федерации существенно расширяет диапазон властно-распорядительной деятельности должностных лиц субъектов Федерации. В частности, любой документ, исходящий от властного лица и затрагивающий интересы граждан (или отдельного гражданина), становится потенциальным объектом права на обжалование. В то же время практика субъектов Федерации развивается в ином направлении, в котором многие документальные формы принятых должностными лицами решений не квалифицируются в качестве предмета судебного разбирательства. Поскольку на федеральном уровне до сих пор не разработан нормативный механизм, позволяющий идентифицировать соответствующее властное волеизъявление должностных лиц как решение, действие или акт, представляется целесообразным установить критерии определения предмета обжалования в конституционно-уставном законодательстве субъектов Федерации применительно к органам и должностным лицам, учреждаемым непосредственно данным субъектом Российской Федерации.

Следуя тенденциям развития правоприменительной практики отдельных субъектов Федерации, стоит предположить, что зависимость решений и действий, подлежащих обжалованию, от их правовой формы представляется более эффективным механизмом. В частности, подобным образом происходит автоматическое признание незаконными тех форм властного волеизъявления должностных лиц, которые вообще не предусмотрены федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации. Объяснима в этом плане позиция судов относительно обязательности регламентации процесса принятия решений или осуществления действий со стороны должностных лиц, поскольку в противном случае установить обоснованность и законность их применения будет значительно труднее. Избежать двойных стандартов в восприятии на государственном уровне предмета права граждан на обжалование возможно за счёт введения в конституции и уставы субъектов Федерации отдельных норм, устанавливающих критерии отнесения тех или иных действий и решений должностных лиц в соответствии со сложившейся в данном конкретном субъекте Российской Федерации судебной-арбитражной практикой. В противном случае принимаемые на уровне субъекта Федерации судебные решения в соответствии с особенностями регионального законодательства всегда будут отменяться Верховным Судом Российской Федерации, который руководствуется собственными трактовками права на обжалование.

Представляется, что использованный на федеральном уровне метод определения субъектного состава отчасти нарушает право субъектов Российской Федерации самостоятельно устанавливать должностных лиц, чьи действия (бездействие) и решения могут быть обжалованы в порядке судопроизводства. Однако сами субъекты Федерации в своих уставах и конституциях не расширили категорию должностных лиц, властные волеизъявления которых могут стать предметом права на обжалование. Конституционно-уставное законодательство по критерию выделения субъектов, чьи действия и решения разрешено обжаловать, можно условно разделить на три вида:

а) конституции и уставы, выделяющие право на обжалование действий и решений должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений, а равно должностных лиц с самостоятельным властным статусом по конструкции, заложенной в федеральной Конституции;

б) конституции и уставы, гарантирующие судебную и иную защиту от действий и решений должностных лиц без выделения соответствующего субъективного права граждан;

в) конституции и уставы, не называющие субъектов права на обжалование.

Свобода судебного толкования норм о субъектном составе отношений по реализации права на обжалование существенно ограничена. Конституционно-уставное законодательство субъектов Федерации по вопросам определения субъектного состава при осуществлении права на обжалование провозгласило преемственность федеральных законов. Модернизация последних привела к возникновению института административной юстиции и выделению группы критериев, в силу которых должны определяться стороны конфликта, возникшего в результате действий (бездействия), решений и актов, подлежащих оспариванию в судебных и иных инстанциях. Правосубъектными в этой сфере считаются все российские граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, объединения граждан, юридические лица, а равно организации, не обладающие правовым статусом юридических лиц. Также носителями права на обжалование являются сами должностные лица в случаях, которые предусмотрены федеральным законодательством. В качестве должностных лиц, чьи действия и решения становятся объектом обжалования, выступают любые лица, наделённые в субъекте Федерации публичными полномочиями в соответствии с законами и подзаконными актами, принимаемыми как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Механизм осуществления права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъектах Федерации зависит от выделения в конституционно-уставном законодательстве специального права на обращение в суд и введения института ответственности для должностных лиц. В последнем случае в правотворческой практике отдельных субъектов Российской Федерации приоритет отдается внесудебным способам разрешения споров, возникающих с участием граждан и должностных лиц. Однако формализм в установлении субъектного состава при использовании международных способов защиты прав граждан упирается в проблему реализации решений, принятых наднациональными институтами. В ряде слу-

чаев конечным адресатом устранения нарушений является должностное лицо субъекта Федерации. Справедливой может оказаться тенденция, в соответствии с которой исполнимость международных постановлений по обжалованию действий и решений должностных лиц будет зависеть от их соответствия не только федеральной Конституции, но и конституциям (уставам) субъектов Федерации. При складывающейся российской практике по данной категории дел вполне вероятен шанс субъектов Федерации опровергать отдельные решения наднациональных инстанций, касающиеся непосредственно их интересов, в том числе при обязанности должностных лиц совершить определённые действия.

Система источников правового регулирования порядка осуществления конституционного права на обжалование в субъекте Федерации имеет трехуровневую структуру, состоящую из следующих нормативно-правовых актов:

- 1) законы, регламентирующие административный порядок обжалования действий и решений должностных лиц;
- 2) законы, устанавливающие судебный порядок реализации права на обжалование;
- 3) иные нормативно-правовые акты, содержащие отраслевые особенности обжалования действий и решений должностных лиц в отдельных сферах общественных отношений.

В Республике Татарстан, как и в любом субъекте Российской Федерации, установлена система органов власти и должностных лиц. Их действия и решения являются объектом права на обжалование. Это называется формализацией данного конституционного права, что преследует цель уточнения субъектного состава отношений, в которых оно реализуется. В то же время допустимо обжалование действий и решений лишь тех должностных лиц, которые имеют определенный правовой статус. Это означает, что законодательство Республики Татарстан признает их в качестве должностных лиц.

С другой стороны, организационный статус должностных лиц в Республике Татарстан не должен определять порядок реализации права на обжалование. Тем самым при наделении любого должностного лица государственными и иными публичными полномочиями следует говорить о необходимости расширения предмета права на обжалование. Следует в связи с этим отказаться от региональной практики установления перечня субъектов данного права в силу лишь их

организационного положения. За основу необходимо брать выполнение должностными лицами определенных публичных функций.

Несмотря на дублирование в законодательстве Республики Татарстан большинства положений федеральных законов по вопросам порядка обжалования действий и решений должностных лиц, следует признать, что республиканская власть в полной мере воспользовалась правом установления максимального количества дополнительных гарантий по реализации данного конституционного права. Помимо этого, в Республике Татарстан сформулирован комплекс норм, уточняющих применение отдельных положений федерального законодательства по вопросам защиты права на обжалование действий и решений должностных лиц. Особенностью рассмотрения жалоб в Республике Татарстан выступает возможность использования гражданином услуг представителя (п. 8 ст. 16), о которой не говорится в Федеральном законе № 59-ФЗ. Последний в п. 1 ст. 8 обязывает гражданина лично направить свою жалобу в соответствующую инстанцию, а при отсутствии такой возможности в особых случаях п. 2 ст. 9 обязывает представителей органов или должностных лиц выезжать на место для принятия и рассмотрения жалоб. К числу особенностей Закона РТ № 16-ЗРТ стоит отнести нормы, сформулированные в ст. 19. В ней регламентированы последствия принятия решения по жалобе, которые на федеральном уровне юридически не закреплены, но вытекают из общего содержания законодательства. В частности, уполномоченный орган или должностное лицо обязаны принять все исчерпывающие меры, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод заявителя, если его жалоба признана обоснованной. Кроме того, данная обязанность возникает у республиканской власти даже в случае частичного удовлетворения требований гражданина. Также в ст. 19 Закона РТ № 16-ЗРТ сформулирована необходимость проинформировать иных заинтересованных лиц о факте принятого решения, но только если об этом имеется просьба самого заявителя.

В рамках Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» к праву на обжалование деятельности должностных лиц относятся несколько категорий дел. Прежде всего, это споры о компетенции (п.п. 2 п. 2 ст. 39), которые сопровождают ряд дел, связанных с конституционностью принятия

того или иного решения со стороны представителей власти. Поскольку в судах общей юрисдикции проверяется только законность оспариваемого действия или решения, а не факт закрепления за определённым чиновником определённого полномочия, подобные дела приходится рассматривать Конституционному суду РТ. Вместе с тем практика, сформировавшаяся на уровне данного института конституционного контроля, в целом опровергает возможность граждан обжаловать действия и решения должностных лиц Республики Татарстан через Конституционный суд. Предметом рассмотрения выступают, как правило, лишь те дела, в которых оспаривается конституционность принятия определённых нормативных документов, а не конкретных властных решений, облечённых в правовой акт. На это косвенно указывает ч. 1 ст. 109 Конституции РТ. Поэтому попытки граждан оспорить в Конституционном суде РТ ненормативные акты, в которых выразились решения отдельных должностных лиц, сопровождаются отказом в принятии жалобы.

В нормах Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХII прослеживается расхождение с положениями Конституции РТ, а именно со ст. 41 и ч. 4 ст. 109. Поскольку гражданин вправе обжаловать в суд действия и решения должностных лиц различных уровней, в том числе те из них, которые оформлены нормативно-правовыми актами, эта возможность автоматически распространяется на функционирующий в Татарстане Конституционный суд. Кроме того, конституционные нормы прямо говорят о праве обжалования подобных актов в данном органе. В условиях отсутствия критериев нормативности правовых актов в федеральном и региональном законодательстве прослеживается излишне широкое усмотрение со стороны Конституционного суда РТ, которое выражается в целой категории дел об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан. Исходя из этого, по нашему мнению, необходимо внести уточнения в ст. 3 Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХII относительно критериев приемлемости жалоб на нормативно-правовые акты и определить непосредственно в нормах закона, а не в определениях Конституционного суда РТ, признаки нормативности оспариваемых документов. Тем самым субъективное право на обжалование действий и решений должностных лиц в Республике Татарстан приобретёт качественно новое значение в условиях конституционного контроля над его исполнением.

3.3. Защита конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации

Конституционные права граждан классифицируются по самым различным основаниям, что позволяет определить их место в системе прав человека. Одним из таких критериев является средство их защиты, которое может предполагать реализацию права непосредственно самим гражданином либо при помощи третьего лица (как правило, государства).

Право на обжалование действий и решений должностных лиц традиционно относится ко второму варианту, поскольку всегда связано с участием как минимум трёх субъектов в рамках отношений, возникающих в связи с его реализацией. К ним относятся:

- сам носитель права (гражданин, организация, объединение граждан);
- должностное лицо, чья публичная деятельность подвергается обжалованию;
- орган, который уполномочен давать правовую оценку обжалуемым решениям и действиям.

Такой порядок осуществления субъективных прав принято называть «юрисдикционным»¹⁵¹.

В практике большинства субъектов Российской Федерации сложился подход, в соответствии с которым право на обжалование применяется исключительно в судебном порядке.

Так, в соответствии со ст. 41 Конституции Республики Татарстан¹⁵² в суде могут быть обжалованы действия (бездей-

¹⁵¹ См.: Каюмова А.Р. Юрисдикционные принципы защиты и универсальности: некоторые проблемы соотношения // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2015. № 2 (82). С. 85; Жуков М.В. Юрисдикционные и неюрисдикционные формы защиты гражданских прав // Человек в XXI веке: материалы IX Международной научно-практической конференции преподавателей и студентов. Обнинск, 2014. С. 334; Севостьянов А.А. Цели юрисдикционного юридического процесса // Казанская наука. 2013. № 4. С. 164.

¹⁵² Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) // Республика Татарстан. № 87-88. 30.04.2002; Республика Татарстан. 26.06.2012.

стве) и решения органов государственной власти, местного самоуправления, а равно должностных лиц и общественных объединений.

Согласно ч. 1 ст. 18 Конституции Республики Карелия¹⁵³ судебным способом обжалуются решения и действия государственных и местных органов, их должностных лиц и служащих.

В отдельных уставах и конституциях наблюдается дублирование положений ч. 3 ст. 46 федеральной Конституции относительно права граждан на обращение в межгосударственные институты в случае, когда они считают свои права и свободы нарушенными со стороны государственной власти, в том числе со стороны региональных должностных лиц. Подобная норма закреплена, например, в ст. 45 Конституции Республики Дагестан¹⁵⁴, в ч. 3 ст. 46 Конституции Республики Марий Эл¹⁵⁵, ч. 3 ст. 39 Конституции Республики Крым¹⁵⁶.

Вместе с тем наличие или отсутствие права на международно-правовой способ обжалования действий и решений должностных лиц в конституционно-уставном законодательстве субъектов Федерации не влияет на наличие данного права у всех граждан Российской Федерации. Однако в ряде исследований прослеживается идея о политической составляющей в решении данного вопроса.

В частности, от факта включения субъектами Федерации в свои уставы или конституции норм о межгосударственном обжаловании действий и решений их должностных лиц зависит юридический механизм признания в пределах региональной правовой системы ак-

¹⁵³ Конституция Республики Карелия (принята ВС КАСР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 № 473-ЗРК) (ред. от 20.02.2021) // Собрание законодательства РК. 2001. № 2. Ст. 106.

¹⁵⁴ Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) (ред. от 26.06.2021) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. Ст. 503.

¹⁵⁵ Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 28.05.2021) // Марийская правда. 07.07.1995.

¹⁵⁶ Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11.04.2014) // Крымские известия. № 68 (5479). 12.04.2014.

тов, вынесенных данными международными инстанциями по защите прав граждан¹⁵⁷. Ведь, если субъект Федерации рассматривается как публично-правовой субъект, который напрямую не принимает участия в заключении и ратификации международных соглашений в данной сфере, значит, единственной возможностью юридического признания подобного инструмента воздействия на собственных должностных лиц служит закрепление соответствующей нормы в уставах и конституциях¹⁵⁸.

Большинство же специалистов в области международного права констатируют неизбежность действия норм межгосударственных соглашений в отношении всех территорий государства, которое признало на национальном уровне обязательность таких положений¹⁵⁹. Следовательно, какого-либо дополнительного одобрения со стороны субъектов Федерации при решении вопроса о наднациональных механизмах обжалования действий публичных должностных лиц не требуется¹⁶⁰.

¹⁵⁷ См.: Демидов В.Н. Применение норм международного права в конституционном (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14: Право. 2013. № 1. С. 88; Макарец А.А. Принцип верховенства Конституции РФ: проблемы обеспечения при реализации решений Европейского Суда по правам человека по вопросам избирательного права // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 11. № 3. С. 143; Соловьева Т.В. Об отсутствии единого нормативно закреплённого порядка приведения в исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека // Международное право. 2013. № 4. С. 199.

¹⁵⁸ См.: Гимгина М.Е. Проблема обеспечения конституционной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах европейского региона // Российский юридический журнал. 2013. № 4 (91). С. 138; Люббе-Вольф Г. Международная защита прав человека и принцип субсидиарности: аргументы в пользу решения-«коридора» в случае конфликта прав // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2. С. 77.

¹⁵⁹ См.: Патракеев С. Международные договоры о защите прав и свобод человека и гражданина в системе российского права // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 68; Колосова Н.М. О конституционном праве каждого на международную судебную защиту в России // Журнал российского права. 2012. № 4 (184). С. 75.

¹⁶⁰ Самович Ю.В. Право на международную судебную защиту как абсолютное право индивида // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3-2. С. 157.

В то же время обозначенная дискуссия выглядит не столь однозначно на фоне последних тенденций по данному вопросу на федеральном уровне.

В 2015 г. Конституционный Суд Российской Федерации установил принцип реализации постановлений Европейского суда по правам человека, в соответствии с которым применимость вынесенных против Российской Федерации судебных решений может быть поставлена под сомнение, если они напрямую нарушают нормы федеральной Конституции¹⁶¹. Тем самым была подтверждена концепция многих исследователей о том, что нормы международного права, несмотря на свой приоритет над российским законодательством, могут действовать только в конституционном русле¹⁶².

Это означает, что трактовка положений межгосударственных договоров, в том числе в области механизмов защиты прав человека, происходит исключительно по тем принципам, которые заложены в Конституции Российской Федерации. Следовательно, исполнение решений наднациональных институтов при обжаловании действий и решений должностных лиц может быть признано недопустимым, если будут установлены прямые нарушения российских конституционных норм.

¹⁶¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 30. Ст. 4658.

¹⁶² См.: Невирко Д.Д. Проблема конкуренции международных норм по правам человека и положений Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: сборник научных трудов / ответственный редактор В.В. Пономарева. Красноярск, 2007. С. 159; Кравец И.А. Право конституции в действии: соотношение законодательной и судебной конституционализации правопорядка, обеспечения международных обязательств, прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 13.

Используя подобный, новый для правовой системы Российской Федерации, механизм защиты, сторонники автономности регионального права высказали точку зрения о необходимости решения данного вопроса в субъектах Федерации¹⁶³. Если субъект Федерации наделён возможностью самостоятельно определять свою конституционную систему, то распространение на его территории действия международных судебных решений всегда должно санкционироваться федеральной политикой¹⁶⁴. Учитывая то обстоятельство, что подавляющее большинство субъектов Российской Федерации в своих конституциях и уставах не зафиксировали прямое действие норм международного права, стоит согласиться с тем, что данное решение не является лишь простым упущением.

С другой стороны, федеральное законодательство и сложившиеся в международном публичном праве принципы не позволяют рассматривать отдельные территории целостного государства как зоны, свободные от принятых центральным правительством международных обязательств. Тем более монополию в построении межгосударственных отношений всегда имеет федеральная власть, а не власть субъектов Федерации.

В таком русле говорить об изъятиях в области действия международного права по защите прав граждан в отношении отдельных субъектов Российской Федерации не приходится. К тому же при возникновении необходимости обращения граждан в межгосударственные институты решение всегда принимается против государства в целом, а не против его отдельной территории, даже если происходит обжалование действий конкретного должностного лица субъекта Федерации.

¹⁶³ См.: Осминин Б.И. Принятие и реализация международных договорных обязательств федеративными государствами // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3. С. 460; Андреев В.В., Антонова Е.И. Правовые аспекты участия субъектов Федерации в международных отношениях в контексте иммунитета государства // Сборники конференций НИЦ «Социосфера». 2015. № 22. С. 323.

¹⁶⁴ См.: Токарева А.А. Развитие федерализма как фактор, влияющий на международную деятельность субъектов Российской Федерации // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы III Международной научной конференции. Казань, 2015. С. 215; Чапковская Е.А. Политико-правовое регулирование международной деятельности регионов России // Астраполис: Астраханские политические исследования. Астрахань, 2015. С. 36.

Подтверждается данный принцип и нормами конституций тех субъектов Федерации, которые установили право граждан на обращение в международные инстанции. В частности, его реализация поставлена в зависимость от использования всех предоставленных в Российской Федерации возможностей по защите нарушенных прав и свобод (ст. 45 Конституции Республики Дагестан, ч. 3 ст. 46 Конституции Республики Марий Эл, ч. 3 ст. 39 Конституции Республики Крым).

Тем самым первоначально гражданин обжалует решение или действие (бездействие) должностного лица субъекта Федерации в российских государственных инстанциях. Если последние не усматривают факта нарушения его прав и свобод, а впоследствии данный факт будет опровергнут в межгосударственной инстанции, то происходит реакция на нарушение, которое допустило государство в целом, а не отдельно взятый субъект Федерации.

Однако формализм в установлении субъектного состава при использовании международных способов защиты прав граждан упирается в проблему реализации решений, принятых наднациональными институтами. В ряде случаев конечным адресатом устранения нарушений является должностное лицо субъекта Федерации. Одно дело – взыскать ущерб, причинённый государством конкретному гражданину или организации (данное право как раз зафиксировано практически во всех уставах и конституциях). Другое – обязать выполнить должностное лицо в субъекте Федерации определённое действие либо воздержаться от его выполнения при признании факта бездействия, а равно отменить принятое решение или обязать его принять соответствующее законное решение.

Как известно, процедура исполнения судебных решений наднациональных инстанций производится в соответствии с законодательством той страны, где фактически требуется совершение присужденного действия (страна места исполнения решения). В рамках применения постановлений Европейского Суда по правам человека провозглашен их обязательный и непрременный характер на территории всех государств – участников Европейской конвенции по правам человека. Должностные лица субъектов Федерации в целом являются представителями государственной власти, образующей в Российской Федерации единую систему (например, в структуре исполнительной, судебной власти). Следовательно, они обязаны исполнять резолютивную часть принятых постановлений.

Однако справедливой может оказаться и обратная тенденция, в соответствии с которой исполнимость международных постановлений по обжалованию действий и решений должностных лиц будет зависеть от их соответствия не только федеральной Конституции, но и конституциям (уставам) субъектов Федерации. При складывающейся российской практике по данной категории дел вполне вероятен шанс субъектов Федерации опровергать отдельные решения наднациональных инстанций, касающиеся непосредственно их интересов, в том числе при обязанности должностных лиц совершить определённые действия. Вместе с тем на фоне существующей законодательной базы данный вариант выглядит малопродуктивным и нецелесообразным.

Помимо судебного механизма осуществления права на обжалование следует выделить и иные способы, при помощи которых будет реализован его юрисдикционный порядок. Речь идёт о других инстанциях, уполномоченных рассматривать жалобы граждан на действия и решения должностных лиц.

В субъектах Российской Федерации данная возможность закреплена в рамках норм, регламентирующих институт обращения граждан в органы власти и к должностным лицам. Причем такое положение наблюдается как в уставах и конституциях, выделяющих право на обжалование (Республика Татарстан, Чеченская Республика), так и в конституционно-уставных актах, затрагивающих права и свободы граждан в минимальном объёме (уставы большинства областей и краев в составе Российской Федерации).

В литературе принято рассматривать институт обращений граждан в органы власти как один из основных механизмов обжалования действий и решений должностных лиц внесудебного характера¹⁶⁵. При этом в конституционном значении приоритет отдается судебному порядку, поскольку при наличии вступившего в силу

¹⁶⁵ См.: Савоськин А.В. Конституционно-правовой анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования института досудебных обращений граждан // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2. С. 192; Хомова О.В. Институт права граждан на обращение в органы власти: проблемы и региональные особенности // Жизненный потенциал региона: социально-демографические проблемы современного общества (Аитовские чтения): сборник материалов международной научно-практической конференции. Уфа, 2015. С. 386.

решения суда относительно обжалуемой деятельности должностных лиц возможность использования альтернативных способов обжалования существенно ограничивается¹⁶⁶. Тем самым постулируется идея о реализации внесудебных механизмов оспаривания действий и решений должностных лиц на этапе, предшествующем рассмотрению данного дела в судебном органе.

Отчасти данный принцип получил воплощение в федеральном законодательстве. Так, в силу ст. 129 КАС РФ административный иск может быть возвращён заявителю, если не был соблюден досудебный порядок урегулирования спора, при условии что он предусмотрен федеральным законом. Исходя из этого, субъекты Федерации не наделены полномочием провозглашать приоритет внесудебных способов реализации конституционного права на обжалование.

Вместе с тем практика отдельных субъектов Российской Федерации в решении данного вопроса выглядит неоднозначно.

Например, в г. Москве с 2014 г. введен обязательный досудебный порядок обжалования деятельности Департамента по средствам массовой информации в отношении отказа в выдаче отдельных разрешительных документов¹⁶⁷. Аналогичный порядок существует в отношении деятельности муниципальных органов и должностных лиц в Карачаево-Черкесской Республике¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Ситникова А.Ю. Сущность и значение института обращений граждан в органы публичной власти // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: материалы международной научно-практической конференции / ответственный редактор Н.В. Кешикова. 2015. С. 361.

¹⁶⁷ Приказ Департамента СМИ и рекламы г. Москвы от 15.05.2014 № 02-55-37/14 «Об утверждении Положения о порядке досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) Департамента при предоставлении государственных услуг «Выдача разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции» и «Аннулирование разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции» // СПС «Консультант плюс» (документ официально не опубликован).

¹⁶⁸ Постановление Администрации Карачаевского городского округа Карачаево-Черкесской Республики от 29.06.2012 № 902 «Об утверждении Порядка досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) Администрации Карачаевского городского округа и ее должностных лиц, муниципальных служащих при предоставлении муниципальных услуг» // СПС «Консультант плюс» (документ официально не опубликован).

Отдельные субъекты Федерации не заявляют напрямую об обязательности досудебных механизмов реализации права на обжалование. Но в силу особенностей конституционно-правового регулирования порядка его осуществления становится очевидным, что без обращения в соответствующие органы весьма проблематично инициировать судебный процесс по обжалованию отдельных действий должностных лиц.

Например, в Камчатском крае действует более десятка регламентов, направленных на упорядочение административного способа обжалования ненормативных актов, принятых краевыми должностными лицами. Центральное место среди них занимает порядок рассмотрения жалоб граждан на деятельность органов исполнительной власти края¹⁶⁹. Исходя из основных положений, досудебный механизм провозглашен приоритетным при разрешении возникающих споров публично-правового характера.

В аналогичном ключе развивается судебная практика отдельных субъектов Федерации¹⁷⁰. Однако встречаются решения судебных инстанций, опровергающих подобный порядок регламентации административного способа рассмотрения жалоб граждан¹⁷¹.

¹⁶⁹ Постановление Правительства Камчатского края от 01.04.2008 № 81-П «О Порядке досудебного обжалования действий (бездействий), решений исполнительных органов государственной власти Камчатского края, их должностных лиц» (ред. от 04.10.2016) // Официальные Ведомости. № 53. 15.04.2008; № 134-137. 27.06.2013 (утратил силу).

¹⁷⁰ Информационное письмо Арбитражного третейского суда г. Москвы от 10.06.2015 № 480 «Статистика рассмотрения споров Арбитражным третейским судом города Москвы за первый квартал 2015 года»; «Обзор апелляционной практики по гражданским делам за июнь 2014 года» (подготовлен Верховным судом Республики Коми); Информационное письмо Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Хакасия от 31.08.2010 «Обзор судебной практики по рассмотрению гражданских дел в кассационном порядке за первое полугодие 2010 года».

¹⁷¹ Судебная практика Верховного суда Республики Татарстан «Суд неправоммерно требовал досудебного урегулирования спора, который для данной категории дел не предусмотрен» // Правосудие в Татарстане. 2005. № 4; Постановление Президиума Московского областного суда от 06.10.2004 № 607 «Об отмене определения Подольского городского суда от 20.10.2003»; Справка Кемеровского областного суда от 23.07.2014 № 05-23/26-454 «Справка о причинах отмены в кассационном порядке судебных постановлений мировых судей судебных участков Кемеровской области и апелляционных определений районных (городских) судов Кемеровской области в первом полугодии 2014 года».

В Республике Татарстан суды часто используют различия в процессуальном порядке оспаривания действий и решений должностных лиц как основания для «обхода» административного порядка. Так, если гражданин обжалует решение должностных лиц в порядке административного судопроизводства (производства из публичных правоотношений), реализация досудебного механизма урегулирования спора является обязательной. Напротив, при подаче искового заявления на действия и решения республиканских должностных лиц необходимость соблюдения административного способа рассмотрения жалобы отпадает.

Например, гражданка С. подала в суд г. Набережные Челны иск к Исполнительному комитету своего муниципального образования касательно восстановления себя в списках на получение субсидии, предназначенной для улучшения жилищных условий. Заявительница являлась инвалидом второй группы и осуществляла своё право на льготное получение жилья по республиканскому законодательству. При этом основанием для обращения в суд послужило решение должностного лица органа местного самоуправления об отказе во включении истицы в список льготников. Набережнечелнинский городской суд Республики Татарстан своим решением от 24 января 2011 г. обязал должностных лиц г. Набережные Челны реализовать право заявительницы. Однако представители муниципалитета обратились в апелляционном порядке с жалобой на данное судебное решение. В качестве обоснования своих требований должностные лица ссылались на тот факт, что истица не соблюдала установленный законом досудебный порядок по урегулированию данного спора. Кроме того, ею был пропущен императивный трехмесячный срок, предназначенный для оспаривания действий должностных лиц г. Набережные Челны.

В суде апелляционной инстанции было установлено, что в 2009 г. С. была включена в сводный республиканский реестр граждан, являющихся получателями субсидий. Последние предназначены для улучшения жилищных условий инвалидов в соответствии с Письмом Министерства труда, занятости и социальной защиты Республики Татарстан от 27 октября 2009 г. и на основании Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 27 июня 2006 г. № 275 «Об утверждении Положения о предоставлении субсидий на приобретение жилья за счет субвенций, выделяемых из Федерального фонда

компенсаций отдельным категориям граждан». Однако доводы должностных лиц относительно несоблюдения истицей установленного законом досудебного порядка урегулирования спора и пропуска срока для обжалования судом не были приняты во внимание, поскольку её требования были заявлены в исковом порядке¹⁷².

Это характеризует особый прецедентный характер практики Республики Татарстан в части возможности граждан обжаловать решения и действия должностных лиц в двух судебных производствах – либо в рамках административного судопроизводства, либо в рамках искового.

Тем самым использование иных способов реализации права на обжалование возможно лишь в тех случаях, когда не осуществлена судебная оценка обжалуемых действий и решений. В частности, если жалоба направляется в прокуратуру при наличии уже вступившего в силу судебного постановления относительно спорных действий и решений должностных лиц, то прокурорская инстанция отказывает в рассмотрении данного заявления в большинстве субъектов Российской Федерации. Впрочем, в некоторых случаях возможны исключения, при которых прокуроры опротестовывают судебные решения первой инстанции в связи с нарушением норм материального или процессуального права.

Примечательна в этом плане статистика Прокуратуры Республики Татарстан относительно рассмотрения обращений граждан на действия и решения должностных лиц. Так, меры административного принуждения, наложенные должностными лицами, в 2014 г. обжаловали 486 граждан, и эта цифра увеличилась на 5,3% на фоне показателей 2013 г. Из них в качестве обоснованных были признаны 14%, т. е. 68 обращений. Прокуроры на местах также осуществляли проверки по исполнению должностными лицами требований Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ». В рамках данного направления в 2014 г. было выявлено 434 нарушения, что показало их рост в объёме 25% на фоне предыдущего периода.

¹⁷² Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 04.12.2014 по делу № 33-16393/2014 «О восстановлении в списках получателей субсидии для улучшения жилищных условий как инвалида второй группы. Требование удовлетворено, поскольку установлено, что истица необоснованно была исключена из сводного списка получателей субсидии на приобретение жилья».

По итогам проведённых проверок прокурорами было принесено 19 протестов в отношении незаконных правовых актов и внесено 186 представлений. В связи с этим к мерам дисциплинарной ответственности были привлечены 187 должностных лиц Республики Татарстан. На основании постановлений прокуроров к административной ответственности привлечено 53 должностных лица¹⁷³. При этом республиканская прокуратура выделяет наиболее проблемные направления деятельности должностных лиц, в числе которых нарушения прав граждан на своевременный ответ допустили сотрудники Государственной инспекции труда в РТ, Государственной жилищной инспекции РТ, инспекции Госстройнадзора, Министерства транспорта и дорожного хозяйства РТ. В частности, прокуроры рассмотрели в 2015 г. 38 обращений граждан касательно нарушений именно в данных сферах, из которых порядка 80% были удовлетворены. По данной причине приняты меры прокурорского реагирования в отношении должностных лиц исполнительных органов местного самоуправления в городах Казань, Зеленодольск и в ряде сельских поселений. Кроме того, с 2014 г. Прокуратура РТ ведёт специальный учёт обращений на действия должностных лиц местного самоуправления. Например, в 2014 г. их количество составило 377¹⁷⁴.

Указанная несинхронность субъектов Федерации в решении вопроса о внесудебных механизмах осуществления права на обжалование объясняется несколькими причинами. Прежде всего, особенностью конституционно-уставного законодательства, действующего в том или ином субъекте Российской Федерации.

В частности, на это влияет возможность регламентации вопросов по организации управленческих структур в ведомственном порядке, когда высший орган исполнительной власти в субъекте Федерации подчиняет деятельность подконтрольных ему иных органов собственному нормотворчеству. Немаловажное значение имеет и нахождение вопросов административного регулирования в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, когда

¹⁷³ По данным официального сайта Прокуратуры Республики Татарстан [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://prokrt.ru/main/news1/prokuratura_tatarstana_obobwila_rezultaty_raboty_s_obraweniyami_grazhdan/ (доступ свободный, дата обращения: 27.08.2017).

¹⁷⁴ Там же.

нерегламентированные на федеральном уровне отношения по реализации права на обжалование дополняются региональными законами и подзаконными актами.

Кроме того, в тех субъектах Федерации, в чьих уставах и конституциях отдельно обозначен лишь судебный механизм обжалования действий и решений должностных лиц, все иные инструменты реализации данного права воспринимаются лишь как обязанность властных структур защищать интересы граждан и привлекать виновных должностных лиц к ответственности. Например, подобная практика широко распространена в Томской, Тульской областях и Республике Марий Эл.

Таким образом, формами осуществления конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц выступают индивидуальные и коллективные жалобы, направляемые заинтересованными лицами в соответствующую инстанцию. В качестве последних выступают не только органы на уровне субъекта Федерации и не только федеральные институты, но и международные суды, что подтверждается включением в конституции и уставы отдельных субъектов Российской Федерации прав граждан на обращение к ним. Способами осуществления права на обжалование являются административный, прокурорский, судебный, парламентский и международный порядки рассмотрения жалоб. Средствами реализации данного права служат полномочия соответствующих органов и должностных лиц по оценке обжалуемых действий и решений.

Субъекты Федерации в соответствии с конституционными требованиями не могут напрямую регламентировать отношения по реализации права на обжалование. Этот аспект находится в ведении Российской Федерации. Однако применительно к тем гарантиям, которые субъекты Федерации устанавливают для защиты данного субъективного права, они наделены определёнными правотворческими функциями.

Система источников правового регулирования порядка осуществления конституционного права на обжалование в субъекте Федерации имеет трехуровневую структуру, состоящую из нормативно-правовых актов:

- 1) законы, регламентирующие административный порядок обжалования действий и решений должностных лиц;

2) законы, устанавливающие судебный порядок реализации права на обжалование;

3) иные нормативно-правовые акты, содержащие отраслевые особенности обжалования действий и решений должностных лиц в отдельных сферах общественных отношений.

Рассмотрим данную систему регламентации порядка реализации конституционного права на обжалование на примере законодательства Республики Татарстан.

Общий порядок рассмотрения жалоб на действия и решения должностных лиц установлен в Законе РТ № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан». В целом он идентичен тому порядку, который регламентирован на федеральном уровне, но предусматривает также возможность граждан обращаться в соответствующие инстанции не только с письменными жалобами, но и с жалобами в электронной форме (ст. 5). Последняя, в отличие от положений Федерального закона № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», получила максимальное уточнение на региональном уровне.

Так, в абз. 5 ст. 5 Закона РТ № 16-ЗРТ содержится бланкетная норма, устанавливающая порядок рассмотрения жалоб в форме электронного документа при помощи законодательства. Какого-либо специального закона или иного нормативно-правового акта по данному вопросу на республиканском уровне не принято, однако определённые положения, содержащие особенности разрешения электронных обращений, можно выявить в отдельных подзаконных актах.

Например, в рамках государственной программы «Электронное правительство Республики Татарстан» систематизированы правила пользования официальными сайтами большинства органов власти Республики Татарстан, в том числе в части подачи жалоб¹⁷⁵. Также

¹⁷⁵ Закон РТ от 13.11.2007 № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан» (ред. от 13.10.2018) // Республика Татарстан. № 228. 16.11.2007; Постановление Кабинета Министров РТ от 20.04.2009 № 255 «О ходе реализации комплексного проекта «Электронное Правительство Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2009. № 18. Ст. 0719.

во многих административных регламентах, направленных на установление порядка оказания государственных услуг, прослеживаются нормы о возможности оспорить действия или решения определённых должностных лиц в электронной форме¹⁷⁶.

Как правило, жалоба может быть подана заявителем несколькими способами – путём направления на официальную электронную почту уполномоченного органа или должностного лица, оформления жалобы через официальный сайт органа в сети Интернет¹⁷⁷ либо при помощи портала государственных и муниципальных услуг¹⁷⁸. При этом общие требования к письменным жалобам распространяются на жалобы, подаваемые в электронной форме, за тем лишь исключением, что гражданин должен указать адрес своей электронной почты для получения ответа от уполномоченного органа или должностного лица, а также прикрепить определённые электронные материалы и документы, необходимые для рассмотрения его обращения (абз. 5 ст. 5 Закона РТ № 16-ЗРТ).

¹⁷⁶ См. например: Приказ Минтруда, занятости и соцзащиты РТ от 14.04.2015 № 231 (ред. от 09.10.2020) «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по назначению компенсации лицам, страдающим хронической почечной недостаточностью, получающим лечение методом амбулаторного гемодиализа, расходов по проезду на транспорте к месту прохождения амбулаторного гемодиализа и обратно к месту жительства и лицам, страдающим онкологическими заболеваниями, расходов по проезду на транспорте к месту лечения в медицинские организации государственной системы здравоохранения Республики Татарстан, оказывающие специализированную онкологическую помощь, и обратно к месту жительства» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 15.09.2015. № 67-68. Ст. 2300.

¹⁷⁷ Например, п. 5.3 Приказа Минземимущества Республики Татарстан от 27.01.2020 №47-пр «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по закреплению имущества, находящегося в собственности Республики Татарстан, на праве хозяйственного ведения за государственными унитарными предприятиями Республики Татарстан, на праве оперативного управления за государственными учреждениями Республики Татарстан» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 25.02.2020).

¹⁷⁸ Регионального уровня (uslugi.tatar.ru) и федерального масштаба (www.gosuslugi.ru)

Общий срок рассмотрения жалоб, как и по требованиям федерального законодательства, не должен превышать 30 дней (ст. 8 Закона РТ № 16-ЗРТ). Однако из данного требования существуют исключения, предусмотренные иными нормативно-правовыми актами. Так, в отдельных административных регламентах Республики Татарстан сроки рассмотрения жалоб сокращены до 10–15 дней с момента регистрации обращения¹⁷⁹.

Удлиненные сроки на основании Федерального закона № 59-ФЗ являются правом соответствующего органа или должностного лица, рассматривающих жалобу. Закон РТ № 16-ЗРТ называет два основания для реализации данного аспекта:

- 1) направление запроса в иные инстанции с требованием предоставить письменные материалы;
- 2) исключительность случая, по поводу которого подана жалоба.

Максимальный срок продления рассмотрения жалобы тогда составляет 30 дней, а заявитель должен был надлежащим образом извещён об этом факте.

Другой особенностью рассмотрения жалоб в административном порядке Республики Татарстан выступает возможность использования гражданином услуг представителя (п. 8 ст. 16), о которой не говорится в Федеральном законе № 59-ФЗ. Последний в п. 1 ст. 8 обязывает гражданина лично направить свою жалобу в соответствующую инстанцию, а при отсутствии такой возможности в особых случаях п. 2 ст. 9 обязывает представителей органов или должностных лиц выезжать на место для принятия и рассмотрения жалоб.

Поскольку непосредственного запрета на использование представителя при подаче и рассмотрении жалоб федеральное законо-

¹⁷⁹ Например, п. 5.11 Указа Президента Республики Татарстан от 11.12.2015 № УП-1191 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан государственной услуги «Заключение договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан» (ред. 11.01.2019) // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 14.12.2015).

дательство не содержит, ряд исследователей оценивают данные отношения как институт гражданского права¹⁸⁰. Тем самым данные вопросы находятся в исключительном ведении Российской Федерации и регламентируются Гражданским кодексом¹⁸¹.

Указанный вопрос стал предметом судебного оспаривания положений Закона РТ № 16-ЗРТ в части добровольного представительства граждан при реализации их права на обжалование действий и решений должностных лиц. Прокуратура РТ обращалась в 2007 г. в Верховный суд РТ по факту регламентации гражданско-правовых отношений на уровне субъекта Федерации, а также по ряду других положений данного Закона, который, по мнению заявителя, противоречил федеральному законодательству. Однако суд не поддержал в этой части требования прокуратуры, поскольку факт правового регулирования института представительства не был обнаружен¹⁸².

Как указал впоследствии Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая жалобу на решение Верховного суда РТ, субъекты Федерации вправе уточнять порядок реализации права на обращение, в том числе при помощи закрепления возможности иметь представителя в отношениях по обжалованию действий и решений должностных лиц¹⁸³.

¹⁸⁰ См.: Тимошенко И.В. Институт представительства в административно-юрисдикционном процессе: реалии и перспективы // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 1. С. 80; Литвяк Ю.Ф. Отличия добровольного представительства от схожих с ним правоотношений // Отечественная юриспруденция. 2016. № 6 (8). С. 52.

¹⁸¹ См.: Лачуев К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации как источник гражданского права России: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2006. С. 49.

¹⁸² Решение Верховного Суда Республики Татарстан от 14 февраля 2007 г. о признании недействующими со дня вступления решения в законную силу отдельных положений Закона Республики Татарстан «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан» № 16-ЗРТ от 12.05.2003 г.

¹⁸³ Определение Верховного Суда РФ от 23.05.2007 № 11-Г07-9 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 14.02.2007, которым частично удовлетворено заявление о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Татарстан от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан».

К числу особенностей Закона РТ № 16-ЗРТ стоит отнести нормы, сформулированные в ст. 19. В ней регламентированы последствия принятия решения по жалобе, которые на федеральном уровне юридически не закреплены, но вытекают из общего содержания законодательства. В частности, уполномоченный орган или должностное лицо обязаны принять все исчерпывающие меры, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод заявителя, если его жалоба признана обоснованной. Кроме того, данная обязанность возникает у республиканской власти даже в случае частичного удовлетворения требований гражданина. Также в ст. 19 Закона РТ № 16-ЗРТ сформулирована необходимость проинформировать иных заинтересованных лиц о факте принятого решения, но только если об этом имеется просьба самого заявителя.

Таким образом, несмотря на дублирование в законодательстве Республики Татарстан большинства положений федеральных законов по вопросам порядка обжалования, следует признать, что региональная власть в полной мере воспользовалась правом установления максимального количества дополнительных гарантий по реализации данного конституционного права. Помимо этого, в Республике Татарстан сформулирован комплекс норм, уточняющих применение отдельных положений федерального законодательства по вопросам защиты права на обжалование действий и решений должностных лиц.

Касательно судебного порядка субъекты Федерации существенно ограничены в возможности регламентировать право на обжалование действий и решений должностных лиц. В частности, они уполномочены принимать законы, направленные на регулирование деятельности собственных конституционных (уставных) судов¹⁸⁴.

Конституционный суд Республики Татарстан действует на основании главы 4 Конституции РТ и Закона РТ от 22.12.1992

¹⁸⁴ См.: Гатауллин А.Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Казань, 2009. С. 37; Иванова Е.Л., Петров А.А. Законодательное регулирование организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Иркутск: Иркутский ин-т законодательства и правовой информ. им. М.М. Сперанского, 2010. С. 55.

№ 1708-ХП¹⁸⁵. Непосредственно сами конституционные нормы не содержат указания на возможность обжалования в данную инстанцию действий и решений республиканских должностных лиц. Однако, помимо проверки на конституционность и осуществления толкования нормативно-правовых актов, принимаемых в Татарстане, к предмету деятельности Конституционного суда РТ относятся споры между органами власти относительно их компетенции (ч. 3 ст. 109 Конституции РТ). Последнее наиболее тесно связано с институтом обжалования действий и решений должностных лиц.

В рамках Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» к праву на обжалование деятельности должностных лиц относятся несколько категорий дел.

Прежде всего, это споры о компетенции (п.п. 2 п. 2 ст. 39), которые сопровождают ряд дел, связанных с конституционностью принятия того или иного решения со стороны представителей власти. Поскольку в судах общей юрисдикции проверяется только законность оспариваемого действия или решения, а не факт закрепления за определённым чиновником определённого полномочия, подобные дела приходится рассматривать Конституционному суду РТ¹⁸⁶.

Вместе с тем практика, сформировавшаяся на уровне данного института конституционного контроля, в целом опровергает возможность граждан обжаловать действия и решения должностных лиц Республики Татарстан через Конституционный суд. Предметом рассмотрения выступают, как правило, лишь те дела, в которых оспаривается конституционность принятия определённых нормативных документов, а не конкретных властных решений, облечённых в правовой акт. На это косвенно указывает ч. 1 ст. 109 Конституции РТ. Поэтому попытки граждан оспорить в Конституционном

¹⁸⁵ Закон РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» (ред. от 07.05.2020) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 11. Ст. 312.

¹⁸⁶ См.: Демидов В.Н. О работе Конституционного суда Татарстана по повышению эффективности конституционного правосудия в республике // Повышение эффективности региональной конституционной (уставной) юстиции в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции / ФГБУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», Северный (г. Петрозаводск) филиал. 2015. С. 16.

суде РТ ненормативные акты, в которых выразились решения отдельных должностных лиц, сопровождаются отказом в принятии жалобы.

Например, в 2010 г. в Конституционный суд РТ обратилась гражданка Т. в связи с нарушением её гражданских прав со стороны заместителя главы Администрации г. Казани. Должностное лицо органа местного самоуправления утвердило в 2005 г. план и целевую программу по установке металлических дверей в домах муниципального жилищного фонда. Применительно к самой заявительнице на основании данного решения стали предъявляться требования со стороны управляющей компании оплатить отсутствующий в её квартире домофон. Обращения в суды общей юрисдикции не увенчались успехом, поэтому Т. подала жалобу в Конституционный суд РТ.

Поскольку решение должностного лица, представляющего орган местного самоуправления, было оформлено распоряжением¹⁸⁷, Конституционный суд не признал его нормативно-правовым актом. Последний даже не был официально опубликован, а его содержание распространялось в отношении муниципальных и частных предприятий и их должностных лиц.

При этом в Определении от 25.02.2010 № 1-О суд подчеркнул, что занимается решением лишь вопросов права, при этом воздерживаясь от исследования фактических обстоятельств по делу¹⁸⁸. Последнее условие закреплено в п. 9 ст. 3 Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХII и трактуется не пользу гражданки Т. Тем самым Конституционный суд РТ вывел из своей подведомственности вопросы обжалования факта принадлежности полномочий должностного лица по установлению обязательных сборов с населения.

¹⁸⁷ Распоряжение Заместителя Главы Администрации г. Казани от 31.05.2005 № 760р «О Целевой программе установки металлических дверей в подъездах домов муниципального жилищного фонда г. Казани на 2005 год».

¹⁸⁸ Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 25.02.2010 № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.П. Тютюнник на нарушение ее конституционных прав и свобод распоряжением заместителя Главы Администрации города Казани от 31 мая 2005 года № 760р «О Целевой программе установки металлических дверей в подъездах домов муниципального жилищного фонда г. Казани на 2005 год».

Из содержания статей Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХII явно следует, что граждане вправе обращаться в Конституционный суд РТ не только при защите своих прав от нормативно-правовых актов, но и в случае возникновения споров относительно полномочий, реализуемых должностными лицами (ч. 2 ст. 39). В частности, любая жалоба, соответствующая требованиям закона, служит поводом для её рассмотрения, а основанием к этому выступает, помимо прочего, выявление противоречия между позициями сторон относительно компетенции и полномочий.

Одновременно в Законе сделана оговорка, что Конституционный суд РТ не вмешивается в подведомственность иных органов власти, в том числе судов общей юрисдикции, при обжаловании действий и решений должностных лиц (п. 9 ст. 3 Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХII). Тем самым деятельность суда в такой категории дел сводится лишь к вопросу – является ли оспариваемое решение нормативным или ненормативным актом.

Критерии такого отличия отчасти названы в Определении Конституционного суда РТ от 25.02.2010 № 1-О: адресованность персонально определённого кругу лиц и однократность применения.

На наш взгляд, подобный подход суда не соответствует содержанию обжалуемого распоряжения муниципального должностного лица. В частности, в нём прослеживается логическое несовершенство правовой конструкции в виде искусственного сужения субъектного состава отношений, к которым применяется данный документ, с одновременным распространением его положений на неопределённый круг граждан. В п. 2 Распоряжения заместителя главы Администрации г. Казани от 31.05.2005 № 760р перечислены должностные лица отдельных организаций-монополистов в сфере жилищно-эксплуатационного управления, которые обязаны организовать сбор с населения средств на установку металлических дверей (п.п. 2.2). Тем самым данное распоряжение автоматически становится обязательным для граждан, проживающих в соответствующих районах города, т. е. перестаёт быть персонально определённым.

Кроме того, из содержания данного акта не прослеживается его однократный характер применения. Несмотря на то, что документ рассчитан на календарный год, его положения действовали вплоть до 2011 г. при расчете коммунальных платежей для жителей тех домов, которые попали под данную муниципальную программу.

Вследствие этого жалоба Т. была подана спустя 5 лет после начала применения оспариваемого решения.

Ещё один пример из практики Конституционного суда РТ ярко характеризует невозможность реализовать субъективное право на обжалование действий и решений должностных лиц в этом институте конституционного надзора. Так, граждане М.Ф. и А.Ф. обратились в декабре 2009 г. с жалобой на действия отдельных должностных лиц Государственного Совета Республики Татарстан, Конституционного суда Республики Татарстан и Прокуратуры Республики Татарстан. В качестве обоснования заявители указали на свои неоднократные попытки обратиться в данные инстанции, что каждый раз заканчивалось, по их мнению, рассмотрением обращений неполномочными лицами. Поскольку в официальных ответах на данные обращения не содержались сведения об исполнителях, граждане Ф-вы были лишены возможности обратиться в соответствующий районный суд.

На стадии подготовки дела к рассмотрению аппарат Конституционного суда РТ предпринимал попытки уведомить заявителей о явной неподведомственности Конституционному суду подобных жалоб, но в силу положений ч. 2 ст. 43 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» заявители настаивали на обязательном рассмотрении их дела. В обосновании отказа в рассмотрении жалобы суд указал, что согласно ст. 109 (часть 4) Конституции Республики Татарстан и частям 5 и 9 ст. 3 Закона Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» Конституционный суд Республики Татарстан в рамках жалоб на нарушение конституционных прав и свобод может проверять конституционность республиканских законов или отдельных положений законов, нормативных правовых актов Президента и Кабинета Министров Республики Татарстан, а также органов местного самоуправления. Кроме того, Конституционный суд Республики Татарстан решает только вопросы права, что позволяет ему при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживаться от определения и анализа фактических обстоятельств. Последнее является компетенцией других судов и органов государственной власти Республики Татарстан. Следовательно, оценка действий работников органов государственной власти, в том числе решение вопросов об установлении

мер их ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей не является полномочием Конституционного суда Республики Татарстан¹⁸⁹.

По нашему мнению, в нормах Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП прослеживается рассогласованность с положениями Конституции РТ, а именно со ст. 41 и ч. 4 ст. 109. Поскольку гражданин вправе обжаловать в суд действия и решения должностных лиц различных уровней, в том числе те из них, которые оформлены нормативно-правовыми актами, эта возможность автоматически распространяется на функционирующий в Татарстане Конституционный суд. Кроме того, конституционные нормы прямо говорят о праве обжалования подобных актов в данном органе. В условиях отсутствия критериев нормативности правовых актов в федеральном и региональном законодательстве прослеживается излишне широкое усмотрение со стороны Конституционного суда РТ, которое выражается в целой категории дел об отказе в принятии к рассмотрению жалоб граждан¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 25.02.2010 № 2-О «Об отказе в принятии жалобы граждан М.А. Фаттяхова и А.Г. Фаттяховой на действия должностных лиц органов государственной власти».

¹⁹⁰ См., например: Определение Конституционного суда РТ от 26.04.2016 № 6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданина Н.Ш. Валиева по вопросам, связанным с предоставлением ему субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг»; Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 29.10.2013 № 9-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.И. Пирогова на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 2.5 во взаимосвязи с приложением № 1, подпунктами 1 и 2 пункта 2.6, подпунктом 1 пункта 2.9 и абзацем восьмым приложения № 1 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях согласно нормам Жилищного кодекса Российской Федерации, в г. Казани, утвержденного Постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 сентября 2011 года № 5610»; Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 12.05.2012 № 11-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки И.А. Суровцевой на нарушение ее конституционных прав и свобод Постановлением Правления Республиканской энергетической комиссии Республики Татарстан от 15 ноября 2006 года № 72 «О тарифах на тепловую энергию на 2007 год, отпускаемую предприятиями тепловых сетей Республики Татарстан».

Исходя из этого, по нашему мнению, необходимо внести уточнения в ст. 3 Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП относительно критериев приемлемости жалоб на нормативно-правовые акты и определить непосредственно в нормах закона, а не в определениях Конституционного суда РТ, признаки нормативности оспариваемых документов. Тем самым субъективное право на обжалование действий и решений должностных лиц в Республике Татарстан приобретёт качественно новое значение в условиях конституционного контроля над его исполнением.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно констатировать, что сравнительно недолгая эволюция права на обжалование в российском праве связана с его оценкой в юриспруденции преимущественно в призме судебного порядка.

В дореволюционный период в связи с отсутствием конституционных положений не имелось оснований для развития административной юстиции. В советскую эпоху право на обжалование действий и решений должностных лиц долгое время вообще воспринималось как признак враждебного в идеологическом плане буржуазного подхода к правовому статусу личности. В советском государстве и праве отсутствовали институциональные процессы в праве граждан на обжалование действий и решений должностных лиц субъектов Федерации. При этом само по себе федеративное устройство предполагало необходимость развития данного права.

В отсутствие судебного порядка обжалования действий и решений должностных лиц его успешно заменял ведомственно-партийный способ, правовое регулирование которого имело существенные недостатки. Наиболее существенным являлось отсутствие единой нормативной основы. Обращение с жалобами в органы исполнительной власти практически не регламентировалось законодательством, поскольку каждое ведомство разрабатывало собственную процедуру их рассмотрения. В партийных инстанциях данный процесс если и получал регулирование, то исключительно каузального характера. В остальном же разбирательство по жалобам вели региональные партийные чиновники.

Поскольку применение процессуальных норм об обжаловании действий и решений должностных лиц в советское время было проблематичным, за долгие годы отсутствия судебного контроля над деятельностью должностных лиц сложилась параллельная система ведомственного и партийного надзора. Следовательно, право на обжалование в рассматриваемый период можно квалифицировать по модели с общественно-административным порядком, при котором, помимо ведомственного способа, существовала возможность подачи жалобы на действия и решения должностных лиц в условно «негосударственный» институт, т. е. в коммунистическую партию.

При появлении соответствующей правовой базы сначала в процессуальном, а затем и в конституционном законодательстве не существовало формальных отличий между должностными лицами территориальных и общегосударственных органов и организаций. Соответственно до развития судебного производства по реализации права на обжалование его прототип в виде ведомственно-партийного порядка применялся в основном к чиновникам мелкого ранга, что было связано с иерархией исполнительной власти в СССР. Учитывая факт тесной взаимосвязи партийной номенклатуры с административным аппаратом, в региональном ключе данную систему обжалования советского образца нельзя назвать справедливой в общеправовом значении. Указанные особенности отчасти объясняют последующие изменения в законодательстве в части института обжалования.

В действующем законодательстве неоправданно ограничен предмет конституционного права на обжалование. Он заключается в том, что правовые нормы искусственно сужают категорию должностных лиц по организационному принципу вместо использования критерия выполняемых ими публично-властных функций. Следует признать дефектным подход по перечислению случаев, когда используется судебный способ реализации конституционного права на обжалование.

Правом на обжалование действий и решений должностных лиц регионального уровня следует считать возможность гражданина обратиться в юрисдикционном порядке к уполномоченному законом субъекту с требованием произвести юридическую оценку оспариваемого действия (бездействия) или решения представителя власти на факт его соответствия действующему законодательству. При этом отдельные формы реализации данного права, установленные законом, не обладают преимуществом и, соответственно, не могут взаимоисключать друг друга.

Конституционное право на обжалование действий и решений региональных должностных лиц в федеративных условиях находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Оно напрямую связано с реализацией положений федеральной Конституции относительно средств защиты прав граждан и одновременно направлено на обеспечение соблюдения законов, в том числе приня-

тых в конкретных субъектах Федерации. Тем более актуальным данный тезис представляется на фоне того обстоятельства, что федеральные конституционные нормы не выделяют решения должностных лиц субъектов Федерации как предмет обжалования.

Выделение в рамках конституций и уставов субъектов Российской Федерации права граждан на обжалование действий и решений должностных лиц полностью согласуется с сущностью конституционно-правового регулирования на региональном уровне. Учитывая то обстоятельство, что управление в субъектах Федерации при соблюдении ряда принципов, сформулированных на федеральном уровне, обладает самостоятельностью в собственной организации, предполагается также необходимость закрепления на уставно-конституционном уровне соответствующих прав для граждан и иных лиц, которые проживают либо находятся на территории, по обжалованию деятельности данных властных структур. Закрепляя собственную систему властного аппарата, субъекты Федерации расширяют предмет отношений, которые складываются в публично-правовом поле между гражданами и соответствующими управленческими институтами. Следовательно, требует уточнения правовой статус личности, который на фоне федеральных конституционных положений приобретает своеобразную региональную специфику.

В отдельных субъектах Федерации решение, действие, бездействие должностного лица субъекта Федерации подлежит судебной оценке в случае, если соответствующим законом установлен порядок их применения по отношению к гражданам. Следовательно, гражданин вправе обжаловать любое действие или решение должностного лица при условии, что данные действия или решения, во-первых, предусмотрены правовым актом, в том числе регионального уровня, и, во-вторых, имеют регламентированную процедуру их совершения. Связь объекта права на обжалование с его юридическим закреплением в региональном понимании опровергается позицией Верховного Суда Российской Федерации, который трактует действия и решения должностных лиц в более широком спектре властного волеизъявления.

Решения как вид властного волеизъявления могут приниматься как в установленной законодательством форме (письменной и устной), так и в произвольном порядке, если последний не противоречит правовым нормам. Восприятие актов как видов властных реше-

ний в понимании Верховного Суда Российской Федерации существенно расширяет диапазон властно-распорядительной деятельности должностных лиц субъектов Федерации. В частности, любой документ, исходящий от властного лица и затрагивающий интересы граждан (или отдельного гражданина), становится потенциальным объектом права на обжалование.

В то же время региональная практика развивается в ином направлении, в котором многие документальные формы принятых властных решений не квалифицируются в качестве предмета судебного разбирательства. Поскольку на федеральном уровне до сих пор не разработан нормативный механизм, позволяющий идентифицировать соответствующее властное волеизъявление должностных лиц как решение, действие или акт, представляется целесообразным установить критерии определения объектов обжалования в конституционно-уставном законодательстве субъектов Федерации применительно к органам и должностным лицам, учреждаемым непосредственно данным субъектом Российской Федерации.

Следуя тенденциям развития правоприменительной практики отдельных субъектов Федерации, стоит предположить, что зависимость решений и действий, подлежащих обжалованию, от их правовой формы представляется более эффективным механизмом. В частности, подобным образом происходит автоматическое признание незаконными тех форм властного волеизъявления должностных лиц, которые вообще не предусмотрены федеральным и региональным законодательством. Объяснима в этом плане позиция судов относительно обязательности регламентации процесса принятия решений или осуществления действий со стороны должностных лиц, поскольку в противном случае установить обоснованность и законность их применения будет значительно труднее.

Избежать двойных стандартов в восприятии на государственном уровне объектов права граждан на обжалование возможно за счёт введения в конституции и уставы отдельных норм, устанавливающих критерии отнесения тех или иных действий и решений должностных лиц в соответствии со сложившейся в данном конкретном субъекте Федерации судебно-арбитражной практикой. В противном случае принимаемые на уровне субъекта Федерации судебные решения в соответствии с особенностями регионального за-

конодательства всегда будут отменяться Верховным Судом Российской Федерации, который руководствуется собственными трактовками права на обжалование.

Представляется, что использованный на федеральном уровне метод определения субъектного состава отчасти нарушает право субъекта Российской Федерации самостоятельно устанавливать должностных лиц, чьи действия (бездействие) и решения могут быть обжалованы в порядке судопроизводства. Однако сами субъекты Федерации в своих уставах и конституциях не расширили категорию должностных лиц, властные волеизъявления которых могут стать объектом права на обжалование.

Конституционно-уставное законодательство по критерию выделения субъектов, чьи действия и решения разрешено оспаривать, можно условно разделить на три вида:

а) конституции и уставы, выделяющие право обжалования действий и решений должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений, а равно должностных лиц с самостоятельным властным статусом по конструкции, заложенной в федеральной Конституции;

б) конституции и уставы, гарантирующие судебную и иную защиту от действий и решений должностных лиц без выделения соответствующего субъективного права граждан;

в) конституции и уставы, не называющие субъектов права на обжалование.

Свобода судебного толкования норм о субъектном составе отношений по реализации права на обжалование существенно ограничена. Конституционно-уставное законодательство по вопросам определения субъектного состава при осуществлении права на обжалование провозгласило преемственность федеральных законов. Модернизация последних привела к возникновению института административной юстиции и выделению группы критериев, в силу которых должны определяться стороны конфликта, возникшего в результате действий (бездействия), решений и актов, подлежащих оспариванию в судебных и иных инстанциях. Правосубъектными в этой сфере считаются все российские граждане, иностранные граждане, лица без гражданства, объединения граждан, юридические лица, а равно организации, не обладающие правовым статусом юридических лиц.

Также носителями права на обжалование являются сами должностные лица в случаях, которые предусмотрены федеральным законодательством. В качестве должностных лиц, чьи действия и решения становятся объектом обжалования, выступают любые лица, наделённые в субъекте Федерации публичными полномочиями в соответствии с законами и подзаконными актами, принимаемыми как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации.

Механизм осуществления права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъектах Федерации зависит от выделения в конституционно-уставном законодательстве специального права на обращение в суд и введения института ответственности для должностных лиц субъекта Федерации. В последнем случае в правотворческой практике отдельных субъектов Российской Федерации приоритет отдается внесудебным способам разрешения споров, возникающих с участием граждан и должностных лиц.

Однако формализм в установлении субъектного состава при использовании международных способов защиты прав граждан упирается в проблему реализации решений, принятых наднациональными институтами. В ряде случаев конечным адресатом устранения нарушений является должностное лицо субъекта Федерации. Справедливой может оказаться тенденция, в соответствии с которой исполнимость международных постановлений по обжалованию действий и решений должностных лиц будет зависеть от их соответствия не только федеральной Конституции, но и конституциям (уставам) субъектов Федерации. При складывающейся российской практике по данной категории дел вполне вероятен шанс субъектов Федерации опровергать отдельные решения наднациональных инстанций, касающиеся непосредственно их интересов, в том числе при обязанности должностных лиц совершить определённые действия.

Система источников правового регулирования порядка осуществления конституционного права на обжалование в субъекте Российской Федерации имеет трехуровневую структуру, состоящую из нормативно-правовых актов:

- 1) законы, регламентирующие административный порядок обжалования действий и решений должностных лиц;
- 2) законы, устанавливающие судебный порядок реализации права на обжалование;

3) иные нормативно-правовые акты, содержащие отраслевые особенности обжалования действий и решений должностных лиц в отдельных сферах общественных отношений.

Несмотря на дублирование в законодательстве Республики Татарстан большинства положений федеральных законов по вопросам административного порядка обжалования, следует признать, что региональная власть в полной мере воспользовалась правом установления максимального количества дополнительных гарантий по реализации данного конституционного права.

Помимо этого, в Республике Татарстан сформулирован комплекс норм, уточняющих применение отдельных положений федерального законодательства по вопросам защиты права на обжалование действий и решений должностных лиц. Особенностью рассмотрения жалоб в административном порядке Республики Татарстан выступает возможность использования гражданином услуг представителя (п. 8 ст. 16), о которой не говорится в Федеральном законе № 59-ФЗ. Последний в п. 1 ст. 8 обязывает гражданина лично направить свою жалобу в соответствующую инстанцию, а при отсутствии такой возможности в особых случаях п. 2 ст. 9 обязывает представителей органов или должностных лиц выезжать на место для принятия и рассмотрения жалоб.

К числу особенностей Закона РТ № 16-ЗРТ стоит отнести нормы, сформулированные в ст. 19. В ней регламентированы последствия принятия решения по жалобе, которые на федеральном уровне юридически не закреплены, но вытекают из общего содержания законодательства. В частности, уполномоченный орган или должностное лицо обязаны принять все исчерпывающие меры, направленные на восстановление нарушенных прав и свобод заявителя, если его жалоба признана обоснованной. Кроме того, данная обязанность возникает у республиканской власти даже в случае частичного удовлетворения требований гражданина. Также в ст. 19 Закона РТ № 16-ЗРТ сформулирована необходимость проинформировать иных заинтересованных лиц о факте принятого решения, но только если об этом имеется просьба самого заявителя.

Библиографический список

І. Нормативно-правовые акты федерального уровня:

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 01.07.2020) // Российская газета. № 237. 1993; Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4202.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 1831.

3. Декларация прав и свобод человека (утв. СНД СССР 05.09.1991 № 2393-1) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1991. № 37. Ст. 1083.

4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2015. № 51 (часть I). Ст. 7229.

5. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства РФ. 2020. №11. Ст. 1416.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая, от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ) (в ред. от 25.02.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; 2016. № 27 (часть II). Ст. 4287.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 25.03.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; Российская газета. № 139. 28.06.2016.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. от 26.03.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1. Ст. 1; 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3891.

9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012; 2016. № 7. Ст. 906.

10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2016. № 27 (часть I). Ст. 4205.

11. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14; 2016. № 23. Ст. 3299.

12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391; 2016. № 7. Ст. 906.

13. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 01.09.2021) // Российская газета. № 39. 18.02.1992; Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4238.

14. Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ред. 30.12.2021) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

15. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (ред. от 30.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930; 2015. № 10. Ст. 1413.

16. Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757; 2014. № 11. Ст. 1094.

17. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 02.07.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 145; 2016. № 11. Ст. 1494.

18. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 11.06.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31. Ст. 3802.

19. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2016. № 27 (часть I). Ст. 4231.

20. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; 2016. № 27 (часть I). Ст. 4231.

21. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060; 2015. № 45. Ст. 6206.

22. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ред. от 30.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 41. Ст. 4849; 2016. № 18. Ст. 2511.

23. Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» (ред. от 15.01.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 36. Ст. 4312.

24. Указ Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5921; 2015. № 41 (часть II). Ст. 5644.

25. Закон СССР от 08.12.1961 «Об утверждении Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1961. № 50. Ст. 526 (утратил силу).

26. Закон РСФСР от 11.06.1964 «Об утверждении Гражданского процессуального кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24. Ст. 407 (утратил силу).

27. Закон СССР от 30.06.1987 № 7287-ХI «О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан» // Ведомости ВС СССР. 1987. № 26. Ст. 388 (утратил силу).

28. Закон РСФСР от 25.10.1990 № 267-1 (ред. от 27.01.1995) «О свободе вероисповеданий» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240 (утратил силу).

29. Закон РСФСР от 28.11.1991 № 1948-1 «О гражданстве РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243 (утратил силу).

30. Закон РСФСР от 19.12.1991 № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457 (утратил силу).

31. Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета. 1993. № 89 (утратил силу).

II. Нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации:

1. Конституция Республики Карелия (принята ВС КАССР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 № 473-ЗРК) (ред. от 20.02.2021) // Собрание законодательства РК. 2001. № 2. Ст. 106; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.02.2016).

2. Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) (принята на внеочередной, одиннадцатой, сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва Постановлением от 04.04.1992 № 908-ХП) (Текст Конституции (Основного закона) РС(Я) утвержден Законом РС(Я) от 17.10.2002 54-З № 445-П) (ред. от 26.05.2021) // Якутские ведомости. № 7. 26.04.1992; Ил Тумэн. 22.06.2012.

3. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) // Республика Татарстан. № 87-88. 30.04.2002; 26.06.2012.

4. Устав Краснодарского края от 10.11.1993 (ред. от 09.12.2019) // Кубанские новости. 10.11.1993.

5. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 № 4-оз (принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26.04.1995) (ред. от 07.07.2021) // Новости Югры. № 44. 23.04.2005.

6. Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) (ред. от 24.12.2021) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. 2001. № 4.

7. Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 28.05.2021) // Марийская правда. 07.07.1995.

8. Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 14.02.2022) // Пензенские вести. 1996. № 133-134.

9. Устав Мурманской области (принят Мурманской областной Думой 26.11.1997) (ред. от 07.12.2021) // Мурманский Вестник. № 235. 06.12.1997. С. 6-7.

10. Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО «Устав Курской области» (ред. от 01.04.2022) // Сборник законодательства Курской области. 2001. № 4. Раздел первый (часть 1).

11. Конституция Чеченской Республики (принята на референдуме 23.03.2003) (ред. от 09.01.2022) // Вести Республики. № 18. 29.03.2003.

12. Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) (ред. от 26.06.2021) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. Ст. 503.

13. Устав Ульяновской области (утв. Постановлением ЗС Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311) (ред. от 04.02.2022) // Ульяновская правда. 2005. № 51(22.365).

14. Закон Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ «Устав Ивановской области» (ред. от 30.06.2021) // Собрание законодательства Ивановской области. 2009. № 7(427).

15. Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11.04.2014) // Крымские известия. № 68(5479). 12.04.2014.

16. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ (ред. от 11.12.2021) // Республика Татарстан. № 10. 20.01.2009.

17. Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» (ред. от 07.05.2020) // Республика Татарстан. № 240. 28.11.1998.

18. Закон Республики Татарстан от 25.11.1998 № 1872 «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан» (ред. от 11.12.2021) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 12. Ст. 348.

19. Закон Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (ред. от 16.07.2021) // Республика Татарстан. № 71. 08.04.2000.

20. Закон Краснодарского края от 26.06.2002 № 498-КЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» (ред. от 13.07.2021) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2002. № 37.

21. Закон Республики Татарстан от 16.01.2003 № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (ред. от 16.07.2021) // Республика Татарстан. № 217-218. 29.10.2005.

22. Закон Республики Татарстан от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан» (ред. от 01.03.2019) // Республика Татарстан. № 111. 02.08.2014.

23. Закон Республики Татарстан от 07.06.2004 № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан» (ред. от 04.10.2021) // Республика Татарстан. № 206. 14.10.2011.

24. Закон Республики Татарстан от 27.12.2004 № 69-ЗРТ «О государственной поддержке развития жилищного строительства в Республике Татарстан» (ред. от 14.05.2018) // Республика Татарстан. № 259-260. 31.12.2004.

25. Закон Республики Татарстан от 06.04.2005 № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» (ред. от 25.12.2019) // Республика Татарстан. № 69-70. 07.04.2005.

26. Закон Республики Татарстан от 13.11.2007 № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан» (ред. от 13.10.2018) // Республика Татарстан. № 228. 16.11.2007.

27. Закон Республики Татарстан от 30.03.2010 № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // Республика Татарстан. 2010. № 64-65.

28. Закон Ивановской области от 31.01.2012 № 4-ОЗ «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение в Ивановской области» (ред. от 07.07.2016) // Собрание законодательства Ивановской области. 2012. № 6(575).

29. Закон Республики Татарстан от 18.12.2014 № 126-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан» (ред. от 11.12.2021) // Республика Татарстан. № 186. 20.12.2014.

30. Указ Президента Республики Татарстан от 26.12.2013 № УП-1277 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан государственной услуги «Предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в аренду без проведения аукциона» (ред. от 27.10.2021) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 6. Ст. 0118.

31. Указ Президента РТ от 03.02.2022 № УП-80 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан государственной услуги «Принятие решения о предоставлении права заготовки древесины и подготовке проекта договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 03.02.2022).

32. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20.04.2009 № 255 «О ходе реализации комплексного проекта «Электронное Правительство Республики Татарстан» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2009. № 18. Ст. 0719.

33. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27.08.2014 № 616 «Об аккредитации субъектов инфраструктуры имущественной поддержки малого и среднего предпринимательства Республики Татарстан» (ред. от 15.11.2021) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 76. Ст. 2317.

34. Приказ Минтруда, занятости и соцзащиты РТ от 14.04.2015 № 231 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по назначению компенсации лицам, страдающим хронической почечной недостаточностью, получающим лечение методом амбулаторного гемодиализа, расходов по проезду на транспорте к месту прохождения амбулаторного гемодиализа и обратно к месту жительства и лицам, страдающим онкологическими заболеваниями, расходов по проезду на транспорте к месту лечения в медицинские организации государственной си-

стемы здравоохранения Республики Татарстан, оказывающие специализированную онкологическую помощь, и обратно к месту жительства» (ред. от 25.10.2021) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 15.09.2015. № 67-68. Ст. 2300.

35. Приказ Минземимущества Республики Татарстан от 27.01.2020 №47-пр «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по закреплению имущества, находящегося в собственности Республики Татарстан, на праве хозяйственного ведения за государственными унитарными предприятиями Республики Татарстан, на праве оперативного управления за государственными учреждениями Республики Татарстан (ред. 23.12.2021) // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 25.02.2020).

36. Приказ Минтруда, занятости и соцзащиты Республики Татарстан от 16.07.2015 № 473 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по постановке отдельных категорий пенсионеров Республики Татарстан на учет для получения путевки на санаторно-курортное лечение на льготных условиях» (ред. от 14.02.2022) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 85. Ст. 2940.

37. Приказ Госжилинспекции Республики Татарстан от 01.11.2018 № 435 «Об утверждении Административного регламента Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан по предоставлению государственной услуги по лицензированию предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами» (ред. от 18.10.2021) // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 26.11.2018).

38. Постановление Администрации Карачаевского городского округа Карачаево-Черкесской Республики от 29.06.2012 № 902 «Об утверждении Порядка досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) Администрации Карачаевского

городского округа и ее должностных лиц, муниципальных служащих при предоставлении муниципальных услуг» // СПС «Консультант плюс» (документ официально не опубликован).

39. Приказ Департамента СМИ и рекламы г. Москвы от 15.05.2014 № 02-55-37/14 «Об утверждении Положения о порядке досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия) Департамента при предоставлении государственных услуг «Выдача разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции» и «Аннулирование разрешения на установку и эксплуатацию рекламной конструкции» // СПС «Консультант плюс» (документ официально не опубликован).

40. Распоряжение Заместителя Главы Администрации г. Казани от 31.05.2005 № 760р «О Целевой программе установки металлических дверей в подъездах домов муниципального жилищного фонда г. Казани на 2005 год» // СПС «Консультант плюс» (документ официально не опубликован).

41. Постановление Правительства Камчатского края от 01.04.2008 № 81-П «О Порядке досудебного обжалования действий (бездействий), решений исполнительных органов государственной власти Камчатского края, их должностных лиц» (ред. от 04.10.2016) // Официальные Ведомости. № 53. 15.04.2008 (утратил силу).

III. Судебная практика:

1. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2002 № 33-Г02-14 «В принятии искового заявления о признании недействительным постановления об изъятии земельного участка и компенсации морального вреда правомерно отказано в связи с неподсудностью, поскольку обжалуемое постановление является ненормативным актом, а областному суду подсудны дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

2. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.05.2007 № 11-Г07-9 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Республики Татарстан от 14.02.2007, которым частично удовлетворено заявление о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим Закона Республики Татарстан от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «О порядке рассмотрения

обращений граждан в Республике Татарстан» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2009. № 4; 2012. № 4.

4. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.07.2010 № ВАС-8790/10 по делу № А57-19980/2009 «В передаче дела по заявлению о признании недействительным распоряжения Комитета по управлению имуществом субъекта РФ и обязанности принять решение о предварительном согласовании места размещения объекта для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано, так как оспариваемый ненормативный акт не соответствует нормам действующего законодательства и нарушает права и законные интересы заявителя» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4658.

6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (в ред. от 17.12.2020) «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.

7. Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 18.01.2000 «По делу о проверке конституционности положений статей 5 и 7 Закона Республики Коми «О прожиточном минимуме в Республике Коми» в связи с жалобой гражданина В.А. Толчинского» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

8. Решение Арбитражного суда Республики Хакасия от 27.02.2004 по делу № А74-4257/03-К2 «О частичном удовлетворении заявления лица о признании недействительным уведомления Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Республике Хакасия от 24.10.2003 № 48 об уменьшении бюджетных ассигнований» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

9. Постановление Президиума Московского областного суда от 06.10.2004 № 607 «Об отмене определения Подольского городского суда от 20.10.2003» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

10. Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 07.02.2005 № 116-П «По делу о толковании отдельных положений абзаца четвертого пункта 1 статьи 16, пунктов 1 и 3 статьи 51 Устава Санкт-Петербурга» // Санкт-Петербургские ведомости. № 26. 12.02.2005.

11. Решение Арбитражного суда Вологодской области от 30.01.2006 № А13-16066/2005-23 «Для удовлетворения требования о признании решения, действий органа, должностного лица незаконными необходимо одновременно наличие двух условий: несоответствия оспариваемых решения, действий закону или иному нормативному правовому акту и нарушения этими решением, действиями прав и законных интересов заявителя» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

12. Определение Воронежского областного суда от 16.03.2006 № 33-733 «Суд отказывает в рассмотрении заявления, если установит, что оспариваемое действие принято либо совершено в соответствии с законом и в пределах полномочий органа государственной власти, должностного лица, государственного служащего и права и свободы гражданина не были нарушены» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

13. Решение Верховного Суда Республики Татарстан от 14 февраля 2007 года о признании недействующими со дня вступления решения в законную силу отдельных положений Закона Республики Татарстан «О порядке рассмотрения обращений граждан в Республике Татарстан» № 16-ЗРТ от 12.05.2003 // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

14. Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 19.12.2007 № 9-П «По делу о проверке конституционности актов применения права по вопросам реализации «Государственной Программы социально-экономического развития села Республики Саха (Якутия) на 2002–2006 годы» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

15. Определение Уставного суда Санкт-Петербурга от 04.03.2008 № 006/08-1 «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения граждан Бражника Валерия Викторовича, Бражника Виктора Яковлевича, Бражника Виталия Викторовича» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

16. Обзор Кемеровского областного суда от 31.03.2008 № 01-19/182 «Обзор практики рассмотрения судами Кемеровской области дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

17. Постановление Президиума Челябинского областного суда от 17.12.2008 по делу № 44-Г-100/2008 «Материал по жалобе об оспаривании действий должностного лица направлен на новое рассмотрение, поскольку имеется вступивший в законную силу судебный акт о прекращении производства по делу в порядке гражданского судопроизводства. Оставлением жалобы без рассмотрения заявитель фактически был лишен доступа к правосудию, что противоречит ст. 46 Конституции Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

18. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 25.02.2010 № 1-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.П. Тютюнник на нарушение ее конституционных прав и свобод распоряжением заместителя Главы администрации города Казани от 31 мая 2005 года № 760р «О Целевой про-

грамме установки металлических дверей в подъездах домов муниципального жилищного фонда г. Казани на 2005 год» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

19. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 25.02.2010 № 2-О «Об отказе в принятии жалобы граждан М.А. Фаттяхова и А.Г. Фаттяховой на действия должностных лиц органов государственной власти» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

20. Определение Московского городского суда от 07.09.2010 по делу № 33-27972 «Вопрос о принятии заявления об оспаривании решения призывной комиссии, обязанности освободить от призыва на военную службу передан на новое рассмотрение, поскольку заявителем оспариваются решение и действия призывной комиссии, отношения носят публичный правовой характер, и в соответствии с ч. 2 ст. 254 ГПК РФ заявление может быть подано гражданином в суд по месту его жительства» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

21. Определение Свердловского областного суда от 13.10.2011 по делу № 33-14684/2011 «В удовлетворении требования о взыскании НДС, пеней, штрафа отказано правомерно, поскольку истек срок для обращения в суд, уважительных причин пропуска срока не установлено с учетом того, что оспаривание налогоплательщиком решения налогового органа о привлечении к ответственности и взыскании задолженности не препятствовало своевременному предъявлению иска» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

22. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 23.06.2011 № 9-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина К.М. Зартдинова на нарушение его конституционных прав и свобод Законом Республики Татарстан от 30 марта 2010 года № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

23. Определение Челябинского областного суда от 24.01.2012 по делу № 33-479/2012 «Кассационная жалоба на решение суда по делу об оспаривании действий, выразившихся в отказе предоставить в собственность земельный участок, удовлетворена; из мотивировоч-

ной части решения исключен вывод о несоответствии закону распоряжения органа местного самоуправления, поскольку требование о признании незаконным распоряжения не заявлялось» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

24. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 12.05.2012 № 11-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки И.А. Суровцевой на нарушение ее конституционных прав и свобод Постановлением Правления Республиканской энергетической комиссии Республики Татарстан от 15 ноября 2006 года № 72 «О тарифах на тепловую энергию на 2007 год, отпускаемую предприятиями тепловых сетей Республики Татарстан» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

25. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 28.12.2012 по делу № А29-8228/2012 «Требование о признании недействительным предписания административного органа о нарушении требований технического обслуживания и ремонта строительных конструкций Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда удовлетворено, так как оспариваемое предписание, вынесенное по результатам проверки, проведенной в отсутствие правовых оснований, и неуполномоченным должностным лицом, незаконно возлагает на заявителя обязанность по устранению нарушений, чем нарушает его права и законные интересы» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

26. Постановление Уставного суда Челябинской области от 12.03.2013 № 002/13-П «По делу о проверке соответствия Уставу (Основному закону) Челябинской области отдельных положений части 1 статьи 1 Закона Челябинской области от 30 ноября 2004 года № 327-ЗО «О мерах социальной поддержки ветеранов Челябинской области», отдельных положений пунктов 1 и 3 Положения о порядке предоставления отдельным категориям граждан ежеквартальной денежной выплаты на оплату проезда в Челябинской области, утвержденного Постановлением Правительства Челябинской области от 21 мая 2008 года № 124-П «О порядке предоставления отдельным категориям граждан ежеквартальной денежной выплаты на оплату проезда в Челябинской области» в связи с жалобой гражданки Заварницыной Л.Т.» и др. // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

27. Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 07.05.2013 по делу № 33-916/2013 «В удовлетворении требований о понуждении органа исполнительной власти субъекта РФ поставить поименованные в исковом заявлении бесхозяйные скотомогильники на учет как объекты государственной собственности отказано, так как права собственности на бесхозяйные скотомогильники субъект РФ по основаниям, предусмотренным законом, не приобретал, такое право за субъектом не признавалось» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

28. Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 18.10.2013 № 55-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца второго пункта «д», абзацев пятнадцатого и двадцатого пункта «ж» статьи 10 Закона Республики Татарстан от 13 июля 2007 года № 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» в связи с жалобой гражданки С.Р. Изамбаевой» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

29. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 29.10.2013 № 9-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.И. Пирогова на нарушение его конституционных прав и свобод пунктом 2.5 во взаимосвязи с приложением № 1, подпунктами 1 и 2 пункта 2.6, подпунктом 1 пункта 2.9 и абзацем восьмым приложения № 1 Административного регламента предоставления муниципальной услуги по принятию на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях согласно нормам Жилищного кодекса Российской Федерации, в г. Казани, утвержденного Постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 21 сентября 2011 года № 5610» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

30. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 20.01.2014 по делу № 33-578/2014 «В удовлетворении иска об обязанности предоставить взамен аварийного жилого помещения по договору социального найма благоустроенное жилое поме-

чение не менее ранее занимаемого отказано, поскольку орган исполнительной власти, к которому были предъявлены требования, не является надлежащим ответчиком по делу» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

31. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 04.02.2014 № 2-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Т.И. Порфирьевой на нарушение ее конституционных прав и свобод статьей 1 и абзацем пятым статьи 5 Закона Республики Татарстан от 13 июля 2007 года № 31-ЗРТ «О реализации прав граждан на предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда Республики Татарстан и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма» (в редакции Закона Республики Татарстан от 30 декабря 2008 года № 150-ЗРТ)» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

32. Апелляционное постановление Верховного суда Республики Карелия от 06.05.2014 по делу № 33-1747/2014 «В удовлетворении заявления о признании незаконными постановления об окончании исполнительного производства и акта о наличии обстоятельств, в соответствии с которыми исполнительный документ возвращается взыскателю, отказано правомерно, поскольку при вынесении оспариваемых постановления и акта не установлено нарушений требований действующего законодательства и нарушений прав и законных интересов заявителя» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

33. Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 25.07.2014 по делу № 33-4700 «Иск о взыскании пени за несвоевременную уплату налога удовлетворен, поскольку требования налогового органа подтверждены соответствующим расчетом» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

34. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 04.12.2014 по делу № 33-16393/2014 «О восстановлении в списках получателей субсидии для улучшения жилищных условий как инвалида второй группы. Требование удовлетворено, поскольку установлено, что истица необоснованно была исключена из сводного списка получателей субсидии на приобретение жилья» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

35. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 09.07.2015 по делу № 33-4049 «О признании права на получение ежемесячной денежной компенсации, обязанности назначить выплату» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

36. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 23.07.2015 по делу № 33-10319/2015 «Об оспаривании уведомления о приостановлении государственной регистрации. В удовлетворении заявления отказано, так как, учитывая, что заявитель обратился в регистрационный орган после 01.01.2013, ему согласно требованиям Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ для регистрации права необходимо наличие кадастрового паспорта спорного объекта» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

37. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 14.01.2016 по делу № 33-588/2016 «Об обязанности восстановить в реестре государственного жилищного фонда при президенте субъекта РФ, заключить договор социальной ипотеки. Требование удовлетворено, поскольку истица не получала уведомление о включении в реестр» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

38. Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 26.04.2016 № 6-О «Об отказе в принятии к рассмотрению обращения гражданина Н.Ш. Валиева по вопросам, связанным с предоставлением ему субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

39. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 14.07.2016 по делу № 33-11972/2016 «О защите чести, достоинства и деловой репутации, взыскании компенсации морального вреда. По утверждению истца, ответчица в своих обращениях в государственные органы распространяет сведения относительно него как главного врача медицинского учреждения, при этом указывает на его незнание закона, на нарушение с его стороны законов и врачебной тайны, несоответствие занимаемой должности, что не соответствует действительности, порочит его деловую репутацию» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

40. Определение Уставного суда Калининградской области от 18.12.2017 № 83-О «О прекращении производства по делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области приказа Службы по государственному регулированию цен и тарифов Калининградской области от 20 декабря 2016 года № 142-02окк/16 «Об установлении долгосрочных параметров регулирования тарифов организации водопроводно-канализационного хозяйства МП КХ «Водоканал» городского округа «Город Калининград» на 2016-2018 годы» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

41. Судебная практика Верховного суда Республики Татарстан «Суд неправомерно требовал досудебного урегулирования спора, который для данной категории дел не предусмотрен» // Правосудие в Татарстане. 2005. № 4.

42. Информационное письмо Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Хакасия от 31.08.2010 «Обзор судебной практики по рассмотрению гражданских дел в кассационном порядке за первое полугодие 2010 года» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

43. Обзор апелляционной практики по гражданским делам за июнь 2014 года (подготовлен Верховным судом Республики Коми) // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

44. Справка Кемеровского областного суда от 23.07.2014 № 05-23/26-454 «Справка о причинах отмены в кассационном порядке судебных постановлений мировых судей судебных участков Кемеровской области и апелляционных определений районных (городских) судов Кемеровской области в первом полугодии 2014 года» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

45. Информационное письмо Арбитражного третейского суда г. Москвы от 10.06.2015 № 480 «Статистика рассмотрения споров Арбитражным третейским судом города Москвы за первый квартал 2015 года» // СПС «Консультант Плюс» (документ официально не опубликован).

IV. Монографии, комментарии, учебники и учебные пособия:

1. Алпатов, К.А. Акты Конституционного Суда Российской Федерации как источники конституционного права России: монография / К.А. Алпатов. Волгоград: Изд-во Волгоградского ин-та экономики, социологии и права, 2006. 116 с.

2. Баринов, Э.Э. Толкование права в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации / Э.Э. Баринов, А.И. Овчинников. Ростов-на-Дону: Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2004. 208 с.

3. Виноградова, П.А. Правовой статус должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации / П.А. Виноградова. Москва: Инфра-М, 2015. 160 с.

4. Гилетин, А.А. Исполнение решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации как элемент судебной защиты / А.А. Гилетин, С.Т. Артемова. Ульяновск: Ульяновский гос. пед. ун-т им. И.Н. Ульянова, 2008. 192 с.

5. Гречкина, О.В. Обжалование решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц / О.В. Гречкина, Е.В. Давыдова; под ред. А.Б. Зеленцова. Челябинск: Полиграф-Мастер, 2009. 183 с.

6. Егорова, Е.В. Эволюция и современное состояние института ограничений прав и свобод человека и гражданина в России / Е.В. Егорова. Липецк: ЛГТИ, 2008. 183 с.

7. Иванова, Е.Л. Законодательное регулирование организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации / Е.Л. Иванова, А.А. Петров. Иркутск: Иркутский ин-т законодательства и правовой информ. им. М.М. Сперанского, 2010. 347 с.

8. Карасева, М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование / М.В. Карасева. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1989. 148 с.

9. Колосов, А.В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: монография. Иркутск: Иркутский государственный университет, 2015. С. 97. 183 с.

10. Липчанская, М.А. Конституционные параметры делегирования полномочий в конституционной системе власти современной России: монография / М.А. Липчанская, А.В. Шиндина. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. 288 с.

11. Нечаева, Ж.В. Эффективность исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации / Ж.В. Нечаева. Новосибирск: Сибирский ун-т потребительской кооп., 2008. 190 с.

12. Павликов, С.Г. Статус конституционных (уставных) и мировых судов на современном этапе развития российского государства / С.Г. Павликов. Москва: Российский гос. гуманитарный ун-т, 2007. 144 с.

13. Сахиева, Р.А. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: принципы организации / Р.А. Сахиева, Д.А. Малый // Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы: монография / под ред. докт. юрид. наук, проф. Г.Б. Романовского. – М.: Юрлитинформ, 2016. 288 с.

14. Скобликов, П.А. Обжалование в суд решений и действий (бездействия) правоохранительных органов и их должностных лиц / П.А. Скобликов. Москва: Инфра-М, 2011. 160 с.

15. Хертуев, Р.Ю. Обжалование решений и действий (бездействия) государственных и муниципальных органов / Р.Ю. Хертуев. Иркутск: Иркутский государственный университет, 2014. 163 с.

16. Худолей, К.М. Порядок принятия конституционными (уставными) судами решений по делам о толковании конституций (уставов) субъектов РФ и их исполнения / К.М. Худолей. Москва: Компания Спутник+, 2007. 43 с.

V. Статьи:

1. Агаев, Г.А. Должностное лицо как субъект государственного управления в Российской Федерации / Г.А. Агаев // Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе: сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. 2015. С. 3-12.

2. Алебастрова, И.А. Развитие механизма гарантий прав и свобод человека и гражданина в современном мире: основные тенденции / И.А. Алебастрова // Право и государство: теория и практика. 2015. № 1 (121). С. 75-80.

3. Алексеева, И.С. Актуальные проблемы реализации конституционного права на судебное обжалование / И.С. Алексеева, З.А. Джандубаев // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 1. С. 23-26.

4. Андреев, В.В. Правовые аспекты участия субъектов Федерации в международных отношениях в контексте иммунитета государства / В.В. Андреев, Е.И. Антонова // Сборники конференций НИЦ «Социосфера». 2015. № 22. С. 323-326.

5. Анохин, Ю.В. Об исторических предпосылках формирования института обеспечения прав человека в России / Ю.В. Анохин // Алтайский юридический вестник. 2014. № 7. С. 29-35.

6. Антонович, Е.К. Институт обжалования в российском праве / Е.К. Антонович // Административное и муниципальное право. 2009. № 9. С. 5-10.

7. Атаханова, С.К. Конституционно-правовая сущность института обращений граждан в органы государственного управления / С.К. Атаханова // Молодой ученый. 2012. № 4. С. 265-269.

8. Афанасьев, С.Ф. К вопросу о связи обязательности и преюдициальности судебного решения, вступившего в законную силу / С.Ф. Афанасьев, М.С. Борисов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 15-20.

9. Баженов, А.И. Элементы механизма обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / А.И. Баженов // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 11 (33). С. 267-270.

10. Базаров, Р.Т. Проблемы финансирования некоммерческих организаций на примере Республики Татарстан / Р.Т. Базаров, Е.И. Дашина // Фундаментальные исследования. 2015. № 2-8. С. 1725-1729.

11. Бахрах, Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция / Д.Н. Бахрах // Современное право. 2005. № 5. С. 21-28.

12. Беляев, А.В. Гражданин и государство: актуальные вопросы правового и организационно-методологического обеспечения работы с обращениями граждан в государственных органах (ч. 1) / А.В. Беляев // Сводный реферативный сборник журнала «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2003. № 4-6. С. 27-33.

13. Бусыгин, К.Д. Контроль и надзор в системе государственного управления: пути развития / К.Д. Бусыгин // Экономика и социум: современные модели развития. 2014. № 8-1. С. 29-54.

14. Гавдинов, А.С. Некоторые аспекты совершенствования защиты прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации / А.С. Гавдинов // Право и государство: теория и практика. 2008. № 10. С. 22-25.
15. Гареев, И.Ф. Роль некоммерческих организаций в обеспечении жильем молодых семей / И.Ф. Гареев // Российское предпринимательство. 2012. № 7. С. 113-118.
16. Гвоздева, О.М. Контроль за реализацией социально-экономических прав граждан на уровне субъекта Российской Федерации / О.М. Гвоздева // Омский научный вестник. 2006. № 9 (46). С. 271-276.
17. Гимгина, М.Е. Проблема обеспечения конституционной судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в государствах европейского региона / М.Е. Гимгина // Российский юридический журнал. 2013. № 4 (91). С. 138-140.
18. Горак, Н.В. Злоупотребление правом на обжалование / Н.В. Горак // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2016. С. 143-147.
19. Демидов, А.А. Закрепление института прав и свобод человека и гражданина в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации / А.А. Демидов // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 4 (12). С. 72-78.
20. Демидов, В.Н. О работе Конституционного суда Татарстана по повышению эффективности конституционного правосудия в Республике / В.Н. Демидов // Повышение эффективности региональной конституционной (уставной) юстиции в Российской Федерации: материалы научно-практической конференции / ФГБУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», Северный (г. Петрозаводск) филиал. 2015. С. 16-17.
21. Демидов, В.Н. Применение норм международного права в конституционном (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) / В.Н. Демидов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14: Право. 2013. № 1. С. 84-91.
22. Диамантис, Д.Г. Влияние формы защиты субъективных гражданских прав на реализацию материального правоотношения / Д.Г. Диамантис // Научная перспектива. 2014. № 7. С. 42-43.

23. Дубасов, И.К. К вопросу о независимости уполномоченного по правам ребёнка / И.К. Дубасов // Правовые проблемы укрепления российской государственности / под редакцией М.М. Журавлёва, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. Томск, 2010. С. 94-96.

24. Ермаков, В.Г. К вопросу о правовом статусе уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ / В.Г. Ермаков // Материалы научно-практической конференции юридического факультета Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина. 2014. С. 90-97.

25. Жуков, М.В. Юрисдикционные и неюрисдикционные формы защиты гражданских прав / М.В. Жуков // Человек в XXI веке: материалы IX Международной научно-практической конференции преподавателей и студентов. Обнинск, 2014. С. 334-335; Севостьянов А.А. Цели юрисдикционного юридического процесса // Казанская наука. 2013. № 4. С. 163-166.

26. Зазнаев, О.И. Конституционно-правовые проблемы идентификации отдельных органов и должностных лиц с ветвями государственной власти Республики Татарстан / О.И. Зазнаев, Р.Ф. Гарипов // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 4. С. 156-159.

27. Зеленцов, А.Б. Модели административной юстиции в современном мире и особенности её организации в России / А.Б. Зеленцов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 8. С. 38-52.

28. Иванова, Э.А. Досудебный порядок рассмотрения дел об оспаривании ненормативных правовых актов налоговых органов / Э.А. Иванова // Налоги и налогообложение. 2008. № 8. С. 47-48.

29. Ильин, А.В. К вопросу о содержании преюдициальности – свойства законной силы судебного решения / А.В. Ильин // Закон. 2015. № 3. С. 75-93.

30. Капутский, С.А. Структура института обращений граждан в Российской Федерации / С.А. Капутский // Теоретические и прикладные вопросы образования и науки: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. 2014. С. 59-60.

31. Карасева, М.В. Конституционное право на обжалование в системе политических прав и свобод / М.В. Карасева // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 1986. № 4. С. 72-73.

32. Карпеня, К.С. Проблемы обеспечения права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации / К.С. Карпеня // Экономика. Управление. Право. 2010. № 12. С. 90-92.

33. Каюмова, А.Р. Юрисдикционные принципы защиты и универсальности: некоторые проблемы соотношения / А.Р. Каюмова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. 2015. № 2 (82). С. 83-87.

34. Киричѐк, Е.В. К вопросу о формализации прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации / Е.В. Киричѐк // Академический вестник. 2013. № 1 (23). С. 64-73.

35. Киричѐк, Е.В. Особенности конституционного (уставного) закрепления прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации / Е.В. Киричѐк // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 2. С. 18-25.

36. Кокорхоева, Д. Институциональное развитие политической власти в Республике Татарстан / Д. Кокорхоева // Россия и мусульманский мир. 2012. № 5. С. 27-30.

37. Колосов, А.В. Уполномоченный по правам ребёнка в субъектах Российской Федерации и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации / А.В. Колосов // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации: материалы Международной научно-практической конференции Иркутского государственного университета. 2011. С. 70-72.

38. Колосова, Н.М. О конституционном праве каждого на международную судебную защиту в России / Н.М. Колосова // Журнал российского права. 2012. № 4 (184). С. 72-77.

39. Комарова, В.В. Формы народовластия и работа представительных органов / В.В. Комарова // Сводный реферативный сборник журнала «Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы». 2006. № 1-3. С. 15b-16.

40. Костенко, Н.И. Развитие института прав и свобод человека и гражданина в истории российской конституции / Н.И. Костенко // Современное общество и право. 2014. № 4 (17). С. 46-50.

41. Кравец, И.А. Право конституции в действии: соотношение законодательной и судебной конституционализации правопорядка, обеспечения международных обязательств, прав и свобод / И.А. Кравец // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 12-15.

42. Крылатова, И.Ю. Механизм реализации и защиты прав человека в Российской Федерации: понятие, сущность, структура, формы / И.Ю. Крылатова // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2014. № 3. С. 210-223.

43. Курильская, И.А. Конституционная жалоба в практике конституционных судов Российской Федерации: объекты оспаривания / И.А. Курильская // Роль правовой науки в развитии общества: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2014. С. 25-28.

44. Курманов, М.М. Гарантируются ли политические права граждан при реформировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации? / М.М. Курманов // Парламентаризм в России. Проблемы и перспективы: сборник статей / под ред. М.В. Ходякова. Санкт-Петербург, 2006. С. 335-340.

45. Курочкин, А.В. Причины противоречий правовой институционализации политических партий в России / А.В. Курочкин // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2017. № 4 (31). С. 88-93.

46. Курочкин, А.В. Институциональные противоречия в статусе региональных отделений политических партий в субъектах Российской Федерации / А.В. Курочкин // Вестник Поволжского института управления. 2019. Том 19. № 1. С. 33-38.

47. Липчанская, М.А. Осуществление муниципальных полномочий органами государственной власти: конституционные параметры и современная практика / М.А. Липчанская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 3. С. 38-47.

48. Литвяк, Ю.Ф. Отличия добровольного представительства от схожих с ним правоотношений / Ю.Ф. Литвяк // Отечественная юриспруденция. 2016. № 6 (8). С. 52-54.

49. Лихтер, П.Л. Становление института уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации / П.Л. Лихтер // Гуманитарные науки в XXI веке. 2015. № XXVIII. С. 98-105.

50. Личковаха, А.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ / А.В. Личковаха // Lex Russica. 2014. Т. XCVI. № 8. С. 899-905.

51. Лошкарёв, А.В. Институт обращений граждан как вид специально-юридических гарантий / А.В. Лошкарёв // Международная торговля и торговая политика. 2008. № 1. С. 198-201.

52. Лукьянчикова, Л.В. Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект / Л.В. Лукьянчикова // Государство и право. 2014. № 3. С. 73-84.

53. Люббе-Вольф, Г. Международная защита прав человека и принцип субсидиарности: аргументы в пользу решения-«коридора» в случае конфликта прав / Г. Люббе-Вольф // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 2. С. 73-82.

54. Макарец, А.А. Принцип верховенства Конституции РФ: проблемы обеспечения при реализации решений Европейского Суда по правам человека по вопросам избирательного права / А.А. Макарец // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 11. № 3. С. 141-146.

55. Медяник, Е.Д. Права человека в конституциях СССР: сравнительный анализ / Е.Д. Медяник // Актуальные проблемы права и управления глазами молодежи: материалы международной научной студенческой конференции / под общей редакцией И.Б. Богородицкого. 2014. С. 103-105.

56. Мещерягина, В.А. Разграничение понятий «жалоба» и «обжалование» при реализации конституционного права на внесудебное обращение / В.А. Мещерягина // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 14-2. С. 118-119.

57. Морозов, Н.В. Содержание института обращения граждан РФ и его место в конституционно-правовой доктрине / Н.В. Морозов // Право и политика. 2012. № 6. С. 1040-1045.

58. Мороков, И.Р. О деятельности уполномоченного по правам ребёнка в Свердловской области / И.Р. Мороков // Право и личность: история, теория и практика: сборник научных трудов / под общ. ред. В.Н. Ильченко; ФГБОУ ВПО «Урал. гос. пед. ун-т». Екатеринбург, 2013. С. 9-13.

59. Мусалова, З.М. Формирование единого экономического и правового пространства как основа единства Российской Федерации / З.М. Мусалова // Закон и право. 2010. № 9. С. 14-16.

60. Надыгина, Е.В. Дополнительные гарантии права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации / Е.В. Надыгина // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2011. № 2-1. С. 279-285.

61. Назаров, Д.Г. Досудебный порядок при оспаривании подозрительных сделок должника в деле о банкротстве / Д.Г. Назаров // Вестник науки и образования. 2015. № 2 (4). С. 70-72.

62. Невирко, Д.Д. Проблема конкуренции международных норм по правам человека и положений Конституции Российской Федерации / Д.Д. Невирко // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: сборник научных трудов / ответственный редактор В.В. Пономарева. Красноярск, 2007. С. 156-167.

63. Некрасов, С. К вопросу об особенностях понятийного аппарата дел об оспаривании ненормативных правовых актов, действий и решений органов государственной власти и местного самоуправления / С. Некрасов // Самоуправление. 2013. № 9. С. 21-24.

64. Осминин, Б.И. Принятие и реализация международных договорных обязательств федеративными государствами / Б.И. Осминин // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 3. С. 455-464.

65. Остроумов, А.А. Право на обжалование в суд решений, действий, бездействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц / А.А. Остроумов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 52-60.

66. Панова, И.В. О досудебном и внесудебном порядке рассмотрения административных дел / И.В. Панова // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 частях. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015. С. 82-89.

67. Патракеев, С. Международные договоры о защите прав и свобод человека и гражданина в системе российского права / С. Патракеев // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2. С. 60-73.

68. Подъячев, К.В. Модернизация института обращений граждан и возможности повышения эффективности взаимодействия общества и власти в России / К.В. Подъячев // Бизнес. Общество. Власть. 2008. № 3 (3). С. 20-27.

69. Полянский, В.В. Конституционные иллюзии и действительность в системе защиты прав и свобод человека и гражданина / В.В. Полянский // Права человека и гражданина: конституционные идеалы и современные проблемы реализации. 2018. С. 123-129.

70. Румянцева, В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание / В.Г. Румянцева // История государства и права. 2008. № 14. С. 2-4.

71. Савоськин, А.В. Конституционно-правовой анализ правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам совершенствования института досудебных обращений граждан / А.В. Савоськин // Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2013. № 2. С. 185-197.

72. Савоськин, А.В. О необходимости совершенствования института досудебных обращений граждан в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации / А.В. Савоськин // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 50-53.

73. Саликова, Е.М. Исполнительная сила судебных актов в России / Е.М. Саликова // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 7. С. 28-33.

74. Самович, Ю.В. Право на международную судебную защиту как абсолютное право индивида / Ю.В. Самович // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3-2. С. 151-158.

75. Сахиева, Р.А. Опубликование нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления: законодательство и практика / Р.А. Сахиева // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск XIII): сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсет-сервис». 2018. С. 228-236.

76. Седелников, О.Ю. Право на обжалование: благо или вред? / О.Ю. Седелников // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2008. № 2. С. 164-166.

77. Симушин, С.В. Правовое регулирование институтов уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка в РФ: сравнительно-правовой анализ / С.В. Симушин // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2015. № 18. С. 186-191.

78. Ситникова, А.Ю. Сущность и значение института обращений граждан в органы публичной власти / А.Ю. Ситникова // Проблемы организации органов государственной власти и местного самоуправления: история, теория, практика и перспективы: материалы международной научно-практической конференции / ответственный редактор Н.В. Кешикова. 2015. С. 358-364.

79. Соколов, А.Н. Институционализация – важнейший фактор функционирования правового государства и гражданского общества / А.Н. Соколов, К.С. Сердобинцев // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1. С. 46-50.

80. Соловьёва, В.В. Гарантии прав и свобод человека и гражданина: понятие, сущность, содержание, классификация / В.В. Соловьёва // Актуальные теоретические и практические вопросы развития юридической науки: общегосударственный и региональный аспекты. 2014. № 1. С. 137-151.

81. Соловьёва, Т.В. Об отсутствии единого нормативно закреплённого порядка приведения в исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека / Т.В. Соловьёва // Международное право. 2013. № 4. С. 184-200.

82. Сулова, Н.В. Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие / Н.В. Сулова // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 36-39.

83. Терехова, Л.А. Институционализация административного судопроизводства: правовые проблемы / Л.А. Терехова, К.В. Маслов // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2012. № 3 (32). С. 64-68.

84. Тимошенко, И.В. Институт представительства в административно-юрисдикционном процессе: реалии и перспективы / И.В. Тимошенко // Северо-Кавказский юридический вестник. 2015. № 1. С. 77-87.

85. Тимошенко, К.И. Внесудебные способы защиты прав и свобод человека в России: сравнительно-правовой анализ / К.И. Тимошенко // Философия права. 2014. № 3 (64). С. 123-126.

86. Токарева, А.А. Развитие федерализма как фактор, влияющий на международную деятельность субъектов Российской Федерации / А.А. Токарева // Юридические науки: проблемы и перспективы: Материалы III Международной научной конференции. Казань, 2015. С. 214-218.

87. Толпегин, П.В. Особенности правоприменительного толкования терминов «вмешательство» и «давление» в процедуре внесудебного рассмотрения обращений граждан и организаций / П.В. Толпегин // Право и политика. 2012. № 8. С. 1428-1433.

88. Толстой, Р.В. Проблема внедрения в отечественную юридическую практику способов внесудебного разрешения правовых конфликтов / Р.В. Толстой // Проблемы права. 2010. № 2. С. 76-80.

89. Тоноян, Г.Х. Предпосылки формирования института обжалования в административном праве / Г.Х. Тоноян // Вестник Московского университета МВД России. 2008. № 2. С. 204-208.

90. Тюменев, А.В. Мониторинг нормативных правовых актов как эффективное средство обеспечения единства правового пространства Российской Федерации / А.В. Тюменев, С.Е. Смыслов // Юридическая мысль. 2008. № 3. С. 47-50.

91. Усков, В.А. Трансформация партийно-государственной системы управления в СССР 1920–1950-х гг.: из опыта органов партийного контроля / В.А. Усков // Ученые записки Тамбовского отделения РoCМУ. 2014. № 2. С. 168-173.

92. Ушаков, П.П. Становление и развитие прав человека в России / П.П. Ушаков // Политика и общество. 2011. № 11. С. 143-152.

93. Фарукшин, М.Х. Диффузия автономности в условиях унификации российской региональной политики (на примере Республики Татарстан) / М.Х. Фарукшин, А.Г. Большаков // Политическая наука. 2007. № 2. С. 94-115.

94. Федотова, О.В. Основные аспекты судебной защиты как гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина / О.В. Федотова // Ученые записки Орловского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2014. № 2. С. 274-279.

95. Фогель, Э.В. Значение производства по делам, вытекающим из административных и иных публичных правоотношений, для совершенствования системы государственного управления / Э.В. Фогель // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 5 (17). С. 65-71.

96. Хомова, О.В. Институт права граждан на обращение в органы власти: проблемы и региональные особенности / О.В. Хомова // Жизненный потенциал региона: социально-демографические проблемы современного общества (Аитовские чтения): сборник материалов международной научно-практической конференции. Уфа, 2015. С. 385-388.

97. Хурен-оол, С.Х. Институт уполномоченного по правам ребёнка в Республике Тува / С.Х. Хурен-оол // Кочевые цивилизации

народов Центральной и Северной Азии: история, состояние, проблемы: материалы III Международной научно-практической конференции / ред. кол.: Н.И. Дроздов (отв. ред.); Краснояр. гос. пед. ун-т им. В.П. Астафьева. Красноярск, 2012. С. 214-218.

98. Чапковская, Е.А. Политико-правовое регулирование международной деятельности регионов России / Е.А. Чапковская // Астраполис: Астраханские политические исследования. Астрахань, 2015. С. 32-37.

99. Черникова, О.А. Право граждан на судебное обжалование незаконных решений (действий) органов публичного управления и их должностных лиц / О.А. Черникова // Инновационные технологии в науке нового времени: сборник статей Международной научно-практической конференции. 2016. С. 178-181.

100. Шагапова, Р.А. Правовая природа и сущность дел об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти / Р.А. Шагапова // Аграрное и земельное право. 2008. № 7. С. 29-38.

101. Шарипов, И.И. О взаимодействии государственных органов власти и общественных объединений по гармонизации межнациональных отношений в Республике Татарстан / И.И. Шарипов // Аграрное и земельное право. 2014. № 5 (113). С. 77-82.

102. Шилова, Е.А. К вопросу о реализации принципа обязательности судебных решений в административном судопроизводстве / Е.А. Шилова // Проблемы права. 2012. № 1. С. 120-123.

103. Штыркова, А.В. Проблема пробелов и дефектов в конституционном праве / А.В. Штыркова // Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя: материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 67-69.

104. Юлдашева, Л.Д. Проблемы эффективности механизма реализации конституционного права граждан на обжалование решений и действий (или бездействия) / Л.Д. Юлдашева // Вестник Челябинского государственного университета. 2007. № 9. С. 33-39.

105. Ямщикова, С.Л. Некоторые особенности применения права как формы реализации права / С.Л. Ямщикова // Научные работы, практика, разработки, инновации 2013 года: сборник научных докладов. Sp. z o.o. «Diamond trading tour». Warszawa, 2013. С. 70-72.

VI. Диссертации и авторефераты:

1. Авдеев, Д.А. Правовой механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Тюмень, 2004. 239 с.

2. Афанасьева, Л.В. Нормы права и их действие (вопросы теории): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2000. 177 с.

3. Босхонджиева, Г.Г. Конституционно-правовой механизм обеспечения личных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2007. 208 с.

4. Быков, В.А. Конституционное право граждан на судебную защиту и его реализация в деятельности конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саранск, 2011. 222 с.

5. Воронов, А.Ф. Эволюция функциональных принципов гражданского процесса: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2009. 500 с.

6. Гатауллин, А.Г. Теоретические и организационно-правовые основы конституционного судебного контроля в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Казань, 2009. 348 с.

7. Гатин, А.А. Производство по делам об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих в гражданском и арбитражном процессе: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2011. 169 с.

8. Гончаров, И.В. Конституционные основы федерального вмешательства при защите основных прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2004. 465 с.

9. Гончарова, Н.В. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Орел, 2011. 176 с.

10. Горбунов, С.С. Правовой институт оспаривания решений, действий (бездействия) таможенных органов Российской Федерации: материальный и процессуальный аспекты: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2012. 250 с.

11. Егоров, С.С. Гарантии прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Пенза, 2013. 189 с.

12. Еремеева, Е.А. Организационно-правовые основы защиты прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации (на примере Ульяновской области): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2007. 182 с.

13. Зорина, Я.А. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации как источник конституционного права: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Белгород, 2008. 172 с.

14. Иванов, В.В. Международно-правовые гарантии защиты прав человека в условиях глобализации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2005. 177 с.

15. Иванова, Н.А. Защита основных прав и свобод граждан в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2007. 24 с.

16. Кононов, А.А. Институционализация правового регулирования: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2004. 155 с.

17. Королев, А.А. Политика КПСС по повышению роли государственных органов и общественных организаций в коммунистическом воспитании молодежи: тенденции и противоречия (середина 60-х и 80-х гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук. Москва, 1989. 35 с.

18. Кузнецов, К.А. Роль КПСС в повышении социальной активности рабочего класса в условиях развитого социализма (на материалах партийных организаций РСФСР): диссертация на соискание ученой степени доктора исторических наук. Ленинград, 1984. 430 с.

19. Курочкин, А.В. Политические партии и движения в современной российской государственности: политико-правовое исследование: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2003. 158 с.

20. Лаврик, М.А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Иркутск, 2006. 232 с.

21. Лачуев, К.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации как источник гражданского права России: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2006. 248 с.

22. Маленко, О.О. Конституционное (уставное) закрепление прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2002. 222 с.

23. Морозов, П.С. Реализация конституционного права судебного обжалования в досудебном производстве: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2004. 26 с.

24. Николаева, Т.А. Обращения граждан в органы конституционной юстиции Российской Федерации и зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2008. 192 с.

25. Овчаренко, А.А. Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе защиты социально-экономических прав граждан: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2013. 22 с.

26. Печкурова, Е.В. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации как источники конституционного права: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2010. 25 с.

27. Плотников, Д.А. Особенности действия принципов гражданского процессуального права в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2013. 219 с.

28. Портнова, Е.В. Защита основных прав и свобод человека и гражданина конституционными (уставными) судами субъектов

Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2010. 30 с.

29. Слепышев, А.Л. Деятельность партийных организаций Урала по осуществлению контроля и проверки исполнения (1971–1980 гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Челябинск, 1990. 26 с.

30. Смольянов, М.С. Юридическая процедура как гарантия прав человека: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2011. 198 с.

31. Федорова, Л.Н. Механизм юридических гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2007. 215 с.

32. Хазов, Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2011. 500 с.

33. Цвиль, В.С. Конституционная компетенция субъекта Российской Федерации в отношении прав и свобод человека и гражданина: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2011. 25 с.

34. Шаймарданов, К.Д. Конституционно-правовой механизм защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации и её субъектах (на примере Республики Татарстан): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Казань, 2003. 215 с.

35. Шварц, О.А. Организационные и процессуальные гарантии права человека и гражданина на судебную защиту (сравнительно-правовой анализ): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 1999. 207 с.

Для заметок

Научное издание

Гизятова Светлана Владимировна
Курочкин Анатолий Васильевич

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ
ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ
В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Чебоксары, 2022 г.

Компьютерная верстка и корректорская правка *Л.С. Миронова*
Дизайн обложки *Н.В. Фирсова*

Подписано в печать 10.06.2022 г.

Дата выхода издания в свет 23.06.2022 г.

Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Гарнитура Times. Усл. печ. л. 10,4625. Заказ 1044. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»

428005, Чебоксары, Гражданская, 75, офис 12

+7 (8352) 655-731

info@phsreda.com

<https://phsreda.com>

Отпечатано в ООО «Типография «Перфектум»

428000, Чебоксары, ул. К. Маркса, 52