

**С. В. Гизятова  
А. В. Курочкин**

**РЕАЛИЗАЦИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА  
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**

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА  
НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Чебоксары  
Издательский дом «Среда»  
2026

УДК 342  
ББК 67.400  
Г46

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

**Авторы:**

*Гизятова Светлана Владимировна  
Курочкин Анатолий Васильевич*

**Рецензенты:**

*Зазнаев О. И.*

*д-р юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой политологии  
Казанского (Приволжского) федерального университета;*

*Гайниев Л. С.*

*канд. юрид. наук, судья Второго кассационного суда общей юрисдикции*

**Гизятова С. В.**  
**Г46 Реализация конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации : монография / С. В. Гизятова, А. В. Курочкин ; Набережночелнинский институт ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет». – Чебоксары : Среда, 2026. – 156 с.**

**ISBN 978-5-908083-60-7**

В монографии рассматривается сущность, содержание конституционного права на обжалование, а также средства его реализации. В работе отдельное внимание уделяется конституционным гарантиям и защите права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации.

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

УДК 342  
ББК 67.400

© Гизятова С. В., Курочкин А. В., 2026  
© Набережночелнинский институт  
ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский)  
федеральный университет, 2026  
© Издательский дом «Среда»,  
оформление, 2026

ISBN 978-5-908083-60-7  
DOI 10.31483/a-10859

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ: СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ</b> .....	13
1.1. Понятие и сущность права на обжалование действий и решений должностных лиц в Российской Федерации .....	13
1.2. Понятие должностных лиц в структуре конституционного права на обжалование действий и решений.....	27
1.3. Действия и решения должностных лиц как объект конституционного права на обжалование в субъектах Российской Федерации .....	42
<b>Глава II. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	61
2.1. Средства реализации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации .....	61
2.2. Гарантии права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации в Конституции России .....	78
2.3. Способы защиты конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации .....	98
<b>Заключение</b> .....	120
<b>Библиографический список</b> .....	127

## Введение

В субъектах Российской Федерации конституционно закрепленное право оспаривать действия и решения должностных лиц предоставляет гражданам и организациям возможность обратиться в установленный законом орган для юридической экспертизы соответствия этих действий (бездействия) законодательным нормам. Это право считается одним из фундаментальных прав личности в России, и его реализация оказывает значительное влияние на соблюдение конституционных прав и свобод в федеративном государстве.

Институт обжалования действий и решений региональных должностных лиц не ограничивается исключительно федеральным конституционным законодательством. Он развивается и обогащается за счет конституций и уставов субъектов РФ, а также других региональных законов. Это приводит к тому, что реализация права на обжалование в разных регионах России значительно различается. Данная региональная специфика в настоящее время недостаточно изучена в юридической науке.

В некоторых субъектах России данное право интерпретируется в соответствии с федеральными конституционными нормами, поэтому в региональных конституциях и уставах оно либо не упоминается вовсе, либо формулируется аналогично Конституции Российской Федерации. Однако в других субъектах России наблюдаются расширенные гарантии реализации права на обжалование, что, в свою очередь, влияет на определение объекта и предмета обжалования, а также на условия осуществления этого права.

Разногласия в интерпретации конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц обусловлены неполным правовым регулированием этих вопросов на общегосударственном уровне. В связи с этим, отдельные регионы России пытаются устранить пробелы в законодательстве, что сказывается на специфике реализации данного права. В последние годы были приняты специальные региональные нормативные акты, которые, наряду с изменениями в федеральных нормах, привели к постепенной трансформации практики конституционных (уставных) судов в субъектах РФ в связи с новыми способами реализации права на обжалование действий и решений.

Актуальность вопроса о конституционном праве на обжалование действий и решений должностных лиц также связана со стремлением российского государства укрепить гарантии основных прав граждан.

Таким образом, из-за различных подходов и сложившейся специфики в теории и практике конституционного права появилась необходимость изучения механизма осуществления права на обжалование действий и решений должностных лиц в конкретном субъекте Российской Федерации. Остается открытым ряд вопросов: конституционно-правовое положение должностных лиц в регионах России, содержание понятий «действие» и «решение» в контексте права на обжалование, а также объем дополнительных гарантий, закрепленных в региональном законодательстве при реализации данного права. Для устранения этих пробелов предпринято данное исследование.

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.

Современная конституционно-правовая доктрина предлагает развитые теоретические рамки для осмысления права граждан на оспаривание актов и действий чиновников. Определены участники правоотношений, возникающих в процессе обжалования, и сформировано понимание о вспомогательном характере механизма реализации этого права, что обуславливает специфику процессуальных норм. Вместе с тем, дискуссионным остается вопрос об определении круга должностных лиц, чьи действия подлежат обжалованию в рамках реализации конституционного права.

Недостаточно исследованы модели регионального конституционного регулирования данного права в пределах Российской Федерации. Требуется анализ региональных систем органов власти и должностных лиц, статус и компетенция которых не урегулированы на федеральном уровне. Вопросы обеспечения и защиты прав личности относятся к совместной компетенции федерации и ее субъектов, что актуализирует изучение региональной специфики в реализации конституционных свобод. В этой связи, опыт Республики Татарстан представляет значительный интерес, поскольку в регионе сформирована собственная законодательная база, касающаяся гарантий осуществления права на обжалование, и разработаны особенности его применения в правоприменительной практике. По этой причине акцент сделан на данный субъект Российской Федерации.

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

Достижение данной цели осуществлялось посредством решения основных задач:

- раскрыть сущность 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 и 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 автору 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., М. В. Карасевой, О. О. Маленко, В. А. Мещерягиной, А. А. Остроумова, В. Г. Румянцевой, Г. Х. Тоноян, 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, В. С. Цвиль и другие учёные. Особенности механизмов реализации конституционных прав в субъекте Российской Федерации выявлены такими исследователями, как А. Г. Гауллин, А. А. Гатин, И. В. Гончаров, В. Н. Демидов, Е. А. Еремеева, Е. В. Киричёр, 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.

Наша точка зрения заключается в том, что новизна научного подхода проявляется уже в самой формулировке

исследовательского вопроса. В частности, развитие права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте РФ демонстрирует усложнение процесса конституционного регулирования. Это, в свою очередь, приводит к появлению искусственно созданных препятствий для осуществления данного права на уровне субъекта Федерации. Мы считаем, что законодательство субъекта РФ должно не затруднять, а, наоборот, расширять правовые возможности для осуществления конституционного права на обжалование действий и решений должностных лиц.

По нашему мнению, содержание конституционного права на обжалование является более объемным в силу существующей в конкретном российском регионе системы средств его реализации и дополнительных правовых гарантий. Однако сохраняется зависимость оснований и условий использования этого права от законодательных актов, что формирует добавочные ограничения, существенно уменьшающие сферу его применения. Например, обжалованию подлежат только действия и решения должностных лиц, официально признанных таковыми законом. Следовательно, это право не охватывает действия представителей организаций, фактически обладающих публичными полномочиями, но юридически не относящихся к категории «должностное лицо».

Конституционные формы права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации можно разделить на группы в зависимости от их закрепления в конституционном (уставном) законодательстве:

а) федерально-конституционная форма, когда конституции и уставы субъектов РФ воспроизводят положения из Конституции РФ и федеральных законов;

б) регионально-конституционная форма, когда конституции и уставы субъектов РФ приравнивают право на обжалование к конституционной гарантии защиты иных прав;

в) отсутствие правовой формы, когда конституции и уставы субъектов РФ не содержат упоминания о праве граждан на обжалование действий и решений должностных лиц.

Текущая система распределения компетенций и полномочий между федеральным центром и регионами позволяет последним самостоятельно конкретизировать перечень должностных лиц, чьи действия и решения могут быть оспорены. Некоторые субъекты РФ

разрешают подавать жалобы на действия и решения любых должностных лиц, вне зависимости от их юридического статуса. В других регионах установлен различный порядок реализации права на обжалование: для одних должностных лиц – судебный, для других – административный (через ведомства).

Реализация закрепленного в Конституции права на обжалование действий и решений должностных лиц в регионе напрямую связана с дополнительными правовыми гарантиями. В случае приоритета судебного порядка обжалования, регион вправе устанавливать гарантии осуществления этого права только в отношении собственных конституционных (уставных) судов. Если же преобладает административный порядок, то региональное законодательство включает дополнительные правовые гарантии, встроенные в институт обращений граждан в органы власти.

Представляется, что конституционное право на обжалование действий и решений должно распространяться не только на должностных лиц, чей статус определен законодательством в отношении органов государственной власти или местного самоуправления, но и на других лиц, выполняющих публичные функции. Этот подход недостаточно развит в региональном законодательстве, регулирующем деятельность органов исполнительной власти, хотя и намечен в федеральных конституционных положениях. Таким образом, субъекты РФ в своих нормативных актах выделяют гарантию реализации права граждан на обжалование решения, действия или акта, принятого конкретным должностным лицом. Это ограничивает способы осуществления конституционного права на обжалование через специфическое понимание категории «должностное лицо». Еще один отрицательный момент – сокращение числа инстанций, уполномоченных рассматривать и разрешать жалобы граждан.

Структура исполнительных органов власти в регионах РФ не оказывает воздействия на процедуру подачи жалоб на действия и решения, принимаемые должностными лицами. Согласно российскому законодательству, если некоммерческие организации обладают государственными или иными публичными полномочиями, их деятельность может быть обжалована через административное судопроизводство. Соответственно, сотрудники таких учреждений, наделенные властными полномочиями, рассматриваются как должностные лица с точки зрения публичного права. Таким образом, федеральное

законодательство не дифференцирует субъектов права на обжалование в зависимости от их организационной формы, поскольку приоритетное значение имеют выполняемые ими функции.

Судебная процедура реализации права на обжалование действий и решений должностных лиц распространяется на конституционные и уставные суды субъектов РФ. Однако в региональном законодательстве, регулирующем конституционное судопроизводство, присутствует недостаток, затрудняющий полноценную реализацию некоторых конституционных положений. Конституционные (уставные) суды имеют право определять границы реализации права на обжалование, что оказывает влияние на интерпретацию других конституционных прав. В связи с этим возникает необходимость уточнения критериев приемлемости жалоб на нормативные акты, которыми оформляются соответствующие действия и решения должностных лиц, в рамках регионального конституционного законодательства.

# Глава I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ: СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ

## 1.1. Понятие и сущность права на обжалование действий и решений должностных лиц в Российской Федерации

В российском законодательстве институт обжалования действий и решений, принимаемых должностными лицами, обладает относительно недавней историей, особенно если сравнивать с правовыми системами стран Европы. Этот факт может вызвать удивление, учитывая, что традиция обращений граждан к государственным органам в России берет свое начало еще в XIX веке.

Данная специфика объясняется тем, что в юридической практике право на обжалование действий чиновников в основном рассматривается через призму судебной формы его реализации.

В период, предшествовавший революции, из-за отсутствия конституционных норм не было юридической базы для развития административной юстиции. В советское время возможность оспаривания действий и решений представителей власти долгое время рассценивалась как проявление чуждого, идеологически враждебного, буржуазного подхода к правам человека. В связи с этим, в юридической науке нет единого мнения относительно различных этапов исторического развития данного института.

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 отношений<sup>1</sup>. Это означает, что определяющее значение для права на обжалование действий и решений должностных лиц имеют конкретные меры по принятию законов, в которых регламентирован порядок его реализации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Кононов А.А. Институционализация правового регулирования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Санкт-Петербург, 2004. С. 40.

<sup>2</sup> 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.

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 отношений<sup>3</sup>. В этой связи наличие того или иного закона не имеет определяющей значимости до тех пор, пока не сложился четкий механизм их воплощения на практике.

Закон Российской Федерации «О порядке обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>4</sup> (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 свою краткость, этот законодательный акт зафиксировал ряд принципиально новых положений для российской юридической практики. В дополнение к отмене обязательной процедуры обжалования в досудебном порядке, значительно расширился спектр объектов, подлежащих обжалованию. В отличие от советского периода, когда граждане могли опротестовывать только «незаконные» действия и решения, Закон 1993 года ввел термин «неправомерные действия».

Это, прежде всего, означало, что в советское время судебному контролю подлежали исключительно действия и решения, которые противоречили действующему законодательству. В отношении же нарушений правовых норм, содержащихся в подзаконных актах,

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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).

возможность их обжалования, включая судебное, предоставлялась лишь по инициативе должностных лиц, а не граждан.

Данный подход кардинально расходился с советской Конституцией, поскольку она предусматривала возможность оспаривания любых действий и решений, даже если формально они не нарушали установленные законом нормы. Критерий «незаконности» играл решающую роль только в ситуациях, когда гражданин требовал компенсации ущерба, нанесенного действиями должностного лица.

Еще одним значимым аспектом при принятии этого закона стало уточнение правил подсудности, которые в советском процессуальном кодексе были сформулированы недостаточно четко. Эта неопределенность позволяла использовать уголовный процесс в качестве основного инструмента для реализации права на обжалование действий и решений должностных лиц, учитывая слабость механизмов гражданского судопроизводства. С 1993 года право на судебное обжалование стало исключительно сферой регулирования гражданского процессуального законодательства, в соответствии с нормами, установленными Законом № 4866-1.

Однако, такое нововведение вызвало как позитивные, так и негативные результаты, особенно в контексте модернизации гражданского процессуального законодательства в 1995 году.

С одной стороны, Гражданский процессуальный кодекс РСФСР установил приоритет своих норм над другими законами в сфере регулирования 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 акта<sup>5</sup>. Как известно, в теории правового регулирования специальный закон не может определять сферу действия общего закона<sup>6</sup>. 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 Федерации<sup>7</sup> (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.

Помимо указанных, между Законом № 4866-1 и Гражданским процессуальным кодексом РСФСР существовали иные разногласия. В частности, процессуальным правом устанавливалось обязательное условие доказывания нарушения оспариваемым решением или действием должностного лица прав и свобод заявителя, либо ущемление этих прав. Также различались принципы определения подсудности: Закон № 4866-1 предоставлял заявителю возможность выбора суда для рассмотрения жалобы, в то время как ГПК РСФСР определял подсудность по месту работы должностного лица.

---

<sup>5</sup> 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 // В сборнике: Конституция Российской Федерации: 20 лет спустя материалы Международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 67.

<sup>6</sup> Афанасьева Л.В. Нормы права и их действие (вопросы теории). Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2000. С. 81.

<sup>7</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ, 18.11.2002, № 46, ст. 4532; 2018, № 15 (Часть I), ст. 2037.

Стоит отметить, что несоответствия обнаруживались и в сопоставлении с Конституцией Российской Федерации, принятой позднее. Конституция закрепила принцип допустимости любых способов защиты прав и свобод, за исключением прямо запрещенных законом (ч. 2 ст. 45). Закон № 4866-1, несмотря на широкий охват регулируемых вопросов, ограничивал средства правовой защиты только судебным и административным порядками, тем самым сводя возможности обжалования действий и решений должностных лиц исключительно к государственным органам.

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 сформировал 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 разрастание нормативного материала, который был призван упростить данный процесс, но в сущности стал барьером для этого в связи с противоречивостью и развитием диссимметрии правового регулирования.

Возвращаясь к вопросу понятия и сущности права на обжалование, необходимо сказать, что 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 Федерации<sup>8</sup>, 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 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 лицам<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 01.07.2020) // Российская газета. № 237. – 1993.

<sup>9</sup> 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.

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 учёные<sup>10</sup>.

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 документа<sup>11</sup>.

Аналогичная дефиниция содержится и в действующем российском законодательстве. В частности, в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>12</sup> (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ).

Вместе с тем, подача искового заявления в суд и направление обращений в другие государственные учреждения, особенно к их представителям, обусловлены разной юридической основой, что влечет за собой специфику реализации этих конституционных прав.

Реализуя право на обращение, гражданин опирается на отраслевое законодательство, регулирующее деятельность конкретного органа власти или должностного лица, которому направляется обращение. Если адресатом выступают должностные лица исполнительной власти, процедура регулируется преимущественно нормами административного права. В случае парламентских органов, применяются законодательные акты, определяющие деятельность законодательных собраний на федеральном и региональном уровнях.

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. ст. 2060.

В отличие от этого, подача жалобы в судебные органы регулируется нормами процессуального права, которое имеет собственную систему источников, субъектов и способов реализации. Эти нормы не всегда совпадают с правилами, применяемыми при альтернативном обжаловании действий и решений должностных лиц. Именно на этом фундаментальном различии основаны конституционные положения, разграничивающие обращение в форме жалобы в государственные органы и обращение в суд.

В выделении права, закрепленного в части 2 статьи 46 Конституции РФ, существует еще одна особенность, связанная с участниками правоотношений. В соответствии со статьей 33, гражданин может обратиться в государственные органы и органы местного самоуправления с жалобой на любого субъекта, который, по мнению заявителя, нарушил его права, свободы или законные интересы. Согласно части 2 статьи 46 Конституции РФ, в суд можно обжаловать действия и решения должностных лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, а также общественных объединений.

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 власти<sup>13</sup>.

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

---

<sup>13</sup> См.: Кравцова Е.А. К вопросу о разграничении понятий «государственные органы» и «органы государственной власти» // В сборнике: 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» // В сборнике: Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2015. С. 6-8; Черкасов К.В. К вопросу о соотношении понятий «орган государственной власти» и «орган государства» // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 84–85.

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 органа<sup>14</sup>.

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

---

<sup>14</sup> 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.

термин «каждый». Тем самым отдельные исследователи подчёркивают, что обладателем конституционного права на обращение выступают лишь граждане<sup>15</sup>.

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. Ст. 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 государства<sup>16</sup>. Другие учёные отрицают корректность использования термина «мера» и заменяют его на субъективную возможность самой личности в отношении определённого блага, закреплённого в

---

15 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.

16 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.

конституционных нормах<sup>17</sup>. Третье направление в конституционно-правовой школе отождествляет субъективные права с конкретным благом, которое предоставлено гражданину государством<sup>18</sup>.

В контексте права на оспаривание действий и решений государственных служащих, предпочтительнее первое толкование, поскольку специфика его реализации обусловлена государством. Это изначально закреплено в законодательных актах, устанавливающих порядок обращения граждан в судебные органы с жалобами. Суды, являясь государственными институтами, осуществляют государственную власть в каждом конкретном случае посредством рассмотрения и разрешения индивидуальных и коллективных жалоб. При этом, решение о подаче жалобы на действие или решение должностного лица остается за гражданином, полагающим, что его права, свободы или законные интересы нарушены или необоснованно ущемлены. Таким образом, это право представляет собой меру возможного поведения и зависит исключительно от воли индивида, а не от усмотрения государства.

Следовательно, конституционное право на обжалование действий и решений должностных лиц – это возможность граждан и организаций обратиться в суд для юридической оценки деятельности конкретного должностного лица, на основании которой обжалуемое действие или решение либо остается в силе, либо отменяется из-за несоответствия закону. Для должностного лица данное право является способом реагирования государства на результаты его властно-распорядительной деятельности. Если обжалуемое действие или решение содержит признаки правонарушения, то виновное лицо подлежит привлечению к юридической ответственности. Таким образом, реализация конституционного права на обжалование является основанием для последующего разбирательства, связанного с потенциально противоправным деянием.

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

В сущности, право на обжалование является средством реализации и защиты множества других субъективных прав, гарантированных Конституцией РФ. Следовательно, оно приобретает зависимый характер от других благ, предоставленных государством личности. Его регламентация и осуществление связаны с конкретным субъективным правом, которое, по мнению заявителя, было нарушено должностным лицом.

История права на обжалование действий и решений должностных лиц имеет давние корни. Содержание этого права всегда определялось правовой политикой конкретного государства на определенном этапе его развития. При этом сформировались различные направления, в рамках которых происходило правовое обеспечение данного процесса.

Несмотря на признание большинством государств права на обжалование действий и решений должностных лиц, существуют различные модели его реализации в рамках данного конституционного права.

Так, многие исследователи берут за основу классификации приоритет юрисдикционного порядка<sup>19</sup>. 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).

Существуют и иные подходы к разграничению правовых систем в решении данного вопроса. Например, в зависимости от признания государством международной юрисдикции при обжаловании решений и

---

<sup>19</sup> 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.

действий представителей власти<sup>20</sup>, в зависимости от процессуально-правовых особенностей<sup>21</sup>, от отраслевого деления юрисдикционной системы<sup>22</sup> и даже от формы государственного устройства<sup>23</sup>.

Каждая из предложенных классификаций опирается на определенную специфику, обусловленную как современными правовыми конструкциями, регулирующими обжалование действий и решений представителей власти, так и историческими особенностями их формирования в конкретных странах. Российская Федерация представляет собой государство с комбинированной системой обжалования, усложненной ее федеративным устройством. Следовательно, важны не только средства и способы реализации этого конституционного права, определенные на федеральном уровне, но и механизмы его осуществления, закрепленные в законодательстве субъектов РФ.

Часть 2 статьи 46 Конституции РФ устанавливает исчерпывающий перечень субъектов, чьи действия, решения или бездействие могут быть обжалованы с целью установления их законности и обоснованности. Определение того, какое лицо может быть отнесено к должностному лицу, упомянутому в данной конституционной норме, возлагается на отраслевое законодательство, как федеральное, так и региональное. Это подтверждается пунктом 5 статьи 4 Федерального закона № 59-ФЗ. Тем не менее, выявленные терминологические и

---

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

смысловые различия между статьями 33 и 46 Конституции РФ позволяют заключить, что в данных нормах отсутствует прямое указание на обязательность установления законности в действиях или решениях, которые обжалуются гражданами в суде или иных государственных органах. Статья 33 Конституции РФ и Федеральный закон № 59-ФЗ подчеркивают право личности обращаться к государству как в случае непосредственного нарушения закона (в форме жалобы), так и при иных обстоятельствах (предложения и заявления). Аналогично, категории «незаконность» и «неправомерность» обжалуемых действий и решений не акцентируются в части 2 статьи 46 Конституции. Таким образом, конституционное право на обжалование предоставляет каждому возможность потребовать юридической оценки действий и решений должностных лиц, вне зависимости от их соответствия или противоречия действующему законодательству.

По итогам исследования, проведенного в рамках данного параграфа, следует отметить ключевые выводы о сущности и содержании права на обжалование действий и решений должностных лиц.

1. Развитие права на судебное обжалование действий и решений должностных лиц на современном этапе была направлена 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.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

### **1.2. Понятие должностных лиц в структуре конституционного права на обжалование действий и решений**

Суть конституционного права на обжалование действий и решений, принятых должностными лицами, необходимо понимать через призму двух ключевых аспектов, определяющих его интерпретацию в регионах России. В частности, в качестве обладателей этого права рассматриваются все субъекты, чьи права, свободы и законные интересы оказались затронуты упомянутыми действиями или решениями.

Следовательно, к ним относятся не только граждане и организации, но и различные объединения, сами органы государственной власти, а также другие должностные лица, представляющие государственную власть или органы местного самоуправления.

Поэтому субъективные особенности конституционного права на обжалование заключаются в раскрытии, во-первых, дефиниции «должностные лица», во-вторых, понятий «действия», «решения». Однако понятие «должностные лица» имеет ярко 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»<sup>24</sup>. 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 подтверждении 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 Российской Федерации<sup>25</sup> (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 юстиции<sup>26</sup>.

Кодекс административного судопроизводства РФ (КАС РФ) предоставляет вполне ясное определение круга лиц, вовлеченных в процесс реализации права обжалования, рассматривая его преимущественно с процессуальной точки зрения. В соответствии с главой 4, участники дел данной категории классифицируются на лиц, непосредственно участвующих в деле, заинтересованных лиц, а также на категорию «иных» субъектов. Помимо указанных, неотъемлемым участником правоотношений выступает судебный орган.

В контексте права обжалования особый интерес представляет первая группа участников, а именно стороны материального

---

<sup>24</sup> Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5. С. 21.

<sup>25</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. ст. 1391.

<sup>26</sup> 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.

правоотношения, установленные федеральным конституционным законодательством. К ним относится лицо, обратившееся в суд для защиты своих нарушенных прав и законных интересов, именуемое в настоящее время «административным истцом» (п. 2 ст. 38 КАС РФ), а также должностные лица, чьи действия или решения послужили основанием для обращения в суд, обладающие статусом «административных ответчиков» (п. 4 ст. 38 КАС РФ).

Тем не менее, указанный перечень субъектов правоотношений не является исчерпывающим в рамках процессуально - правового регулирования, поскольку в роли административных истцов могут выступать также лица, наделенные публично-правовым статусом, то есть правом на обжалование в административном процессе обладают и сами представители власти.

Подобно многим другим федеральным законам, КАС РФ применяет широкое толкование понятия «административный истец». В качестве таковых могут выступать граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, организации разного уровня (российские, зарубежные, международные, независимо от организационно-правовой формы), а также организации, не признанные юридическими лицами по российскому законодательству (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 № 1381<sup>27</sup>. 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.

Представленная концепция в некоторой степени согласуется с конституционными принципами, закрепленными в частях 1 и 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации. В них каждому гарантируется право на судебное обращение, наряду с правом обжаловать действия и решения, принимаемые должностными лицами.

---

<sup>27</sup> 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.

Именно эта конституционная формулировка подчеркивает, что носителем данного права является любой индивид, вступающий в правовые отношения с представителями власти.

Аналогичный подход прослеживается и в конституционно-уставном законодательстве субъектов Российской Федерации. Однако, детальные определения, характерные для Кодекса административного судопроизводства РФ (КАС РФ) применительно к субъектному составу конституционного права на обжалование, не находят отражения в региональных основных законах – ни в конституциях, ни в уставах. В региональном нормотворчестве преимущественно используется прием предоставления права обжалования «каждому», находящемуся на территории субъекта РФ, что соответствует духу части 2 статьи 46 федеральной Конституции.

При этом, положения, регулирующие это субъективное право, как правило, включены в разделы, посвященные правам и свободам человека и гражданина (например, глава II Конституции Республики Коми, глава III Устава Саратовской области, раздел II Конституции Республики Татарстан). Прямое упоминание о предоставлении этого права организациям и объединениям в уставах и конституциях отсутствует, хотя подразумевается.

В отдельных случаях можно наблюдать вовсе обезличенный характер права на обжалование, как, например, в ст. 43 Конституции Чеченской Республики<sup>28</sup>, в которой просто зафиксирована возможность обжалования в суд действий и решений должностных лиц без привязки к гражданам или организациям.

Предполагается, что подобная формулировка позволяет охватить широкий спектр лиц, обладающих соответствующим правом. Тем не менее, с формально-юридической точки зрения, конституции и уставы тех регионов, где это право закреплено исключительно за гражданами, вступают в противоречие с федеральным законодательством. В частности, остается неясным, имеют ли право на обжалование в конституционном суде субъектов федерации иностранные граждане и юридические лица, учитывая, что согласно принципам КАС РФ, такое право предоставлено практически всем.

---

<sup>28</sup> Конституция Чеченской Республики принята на референдуме 23.03.2003 (ред. от 05.07.2024) // Вести Республики. № 18. 29.03.2003.

При этом, должностные лица всех уровней, включая уровень субъектов федерации, также могут выступать в качестве административных истцов. В соответствии с п. 3 ст. 38 КАС РФ, сюда относятся должностные лица не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и организаций, наделенных публичными полномочиями, таких как государственные корпорации, федерации по видам спорта, политические партии и т. д.

Однако, эти субъекты получают право на обжалование, юридически именуемое «право на оспаривание», только в случаях, прямо предусмотренных в законодательстве. С 2015 года ключевую роль в этом вопросе играют положения КАС РФ. Например, согласно главе 25 КАС РФ, это возможно при оспаривании кадастровой оценки недвижимости, находящейся в публичной собственности. В таких случаях соответствующие должностные лица реализуют конституционное право на обжалование.

В конституционном праве субъектов федерации этот вопрос решается несколько иначе. Прямого закрепления права одних должностных лиц оспаривать действия и решения других должностных лиц в конституциях и уставах не наблюдается. Однако, при возникновении споров между органами государственной власти субъекта РФ, их разрешение происходит либо в порядке, установленном соответствующим уставом или конституцией, либо в судебном порядке, согласно 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 федерации<sup>29</sup>. Аналогичным образом решен вопрос и в ч. 1 ст. 76 Устава Мурманской области с акцентом на преимущество согласительных процедур в разрешении спора<sup>30</sup>.

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

---

<sup>29</sup> Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО «Устав Курской области» (ред. от 02.11.2024) // Сборник законодательства Курской области. № 4, раздел первый (часть 1). 2001.

<sup>30</sup> Устав Мурманской области (принят Мурманской областной Думой 26.11.1997) (ред. от 05.12.2024) // Мурманский Вестник. № 235. 06.12.1997. С. 6–7.

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.

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 многие др.).

Ключевым фактором для определения круга должностных лиц, чьи действия и решения подлежат обжалованию в рамках субъектов федерации, является наделение их властными прерогативами. В этом аспекте нормы федерального права зачастую расходятся с региональным законодательством. Так, пункт 5 статьи 38 Кодекса административного судопроизводства РФ, конкретизируя перечень возможных административных ответчиков, оперирует понятием «государственные и иные публичные полномочия».

Однако, не каждый чиновник на уровне субъекта РФ может обладать подобным статусом, а иногда встречаются случаи, когда отдельные должностные лица законодательно исключаются из перечня государственных должностей. Это создает определенные коллизии и требует тщательного анализа правового статуса каждого конкретного должностного лица при рассмотрении вопроса о возможности обжалования его действий или решений.

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»<sup>31</sup> (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 Татарстан<sup>32</sup>. 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 возникает вопрос – 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?

---

<sup>31</sup> Закон РТ от 30.03.2010 № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2010. № 3. ст. 132.

<sup>32</sup> 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 назначение, 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 недопустимости<sup>33</sup>. В частности, в силу условий, сформулированных в ст. 101 Закона «О Конституционном Суде Республики Татарстан»<sup>34</sup>, допустимость принятия жалобы связана с тем обстоятельством, что закон должен либо непосредственно затрагивать конституционные права гражданина, либо применяться в конкретном деле, рассматриваемым 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 документах положения Закона № 11-ЗРТ не применялись, а равно не

---

<sup>33</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс».

<sup>34</sup> Закон РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» (ред. от 07.05.2020) // Республика Татарстан. № 240. 28.11.1998.

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.

Вместе с тем, следует принимать во внимание и временной контекст Определения № 9-О, принятого Конституционным Судом Республики Татарстан. В тот период времени процедура обжалования действий и решений представителей власти регулировалась отдельными разделами Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ. В этих процессуальных нормах отсутствовали четкие критерии для определения правового статуса должностных лиц, чьи действия или решения могли быть оспорены. В отличие от них, Кодекс административного судопроизводства РФ уделяет особое внимание признаку публичного характера полномочий, осуществляемых соответствующим должностным лицом.

В результате этого, в практике применения норм, касающихся производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, наблюдалась тенденция к широкой интерпретации судьями процессуальных норм, действовавших в то время. Таким образом, можно

утверждать, что на сегодняшний день свобода судебного толкования норм, определяющих субъектный состав отношений в рамках реализации права на обжалование, значительно сужена в интересах 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 области<sup>35</sup>). 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 законом<sup>36</sup>, а указами Президента Российской Федерации<sup>37</sup>.

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.

---

<sup>35</sup> Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 24.10.2025) // Пензенские вести. № 133-134. 1996.

<sup>36</sup> Ст. 16.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (ред. от 04.11.2025) // 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.

<sup>37</sup> 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.

Кроме того, субъекты Российской Федерации в своём законодательстве прямо называют уполномоченных по правам ребёнка государственной должностью (например, ч. 2 ст. 1 Закона Краснодарского края «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае»<sup>38</sup>). 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 субъекты с правом вынесения рекомендаций<sup>39</sup>. Касательно контроля над

---

<sup>38</sup> Закон Краснодарского края от 26.06.2002 № 498-КЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае» (ред. от 11.06.2025) // Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2002. № 37.

<sup>39</sup> 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 // В сборнике: 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.

деятельностью данного должностного лица исследователи говорят о непосредственном его подчинении главе субъекта федерации и региональному парламенту<sup>40</sup>. Вследствие этого необходимости в каком-либо дополнительном, в том числе судебном надзоре над эффективностью действий уполномоченного по правам ребёнка нет<sup>41</sup>.

С представленной точкой зрения относительно реализации конституционного права граждан на обжалование сложно согласиться. Основной закон страны не допускает зависимости реализации права на оспаривание действий и решений должностных лиц от воли законодательных или исполнительных органов. Конституция однозначно гарантирует каждому гражданину право на судебное обжалование деятельности любого должностного лица. При этом, действующее региональное законодательство не предусматривает такой формы обращений в региональные парламенты, как жалобы на действия (или бездействие) уполномоченных по правам ребёнка, человека или иных официальных лиц. В результате, возможности воздействия граждан и организаций на данных лиц оказываются крайне ограниченными – через депутатов регионального парламента или руководителя субъекта федерации. Подобная ситуация нарушает принцип доступности правосудия, закреплённый как в федеральном, так и в региональном законодательстве.

Что касается рекомендательного характера работы, выполняемой уполномоченными по правам детей в регионах, необходимо отметить, что в соответствии с положениями региональных законов, их решения имеют обязательную силу для адресатов (например, статьи 1, 10 и 12 Закона «Об Уполномоченном по правам ребёнка в Краснодарском крае»).

---

<sup>40</sup> См.: Дубасов И.К. К вопросу о независимости уполномоченного по правам ребёнка // В сборнике: 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 // В сборнике: Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности в Российской Федерации материалы Международной научно-практической конференции Иркутского государственного университета. 2011. С. 71.

<sup>41</sup> См.: Личковаха А.В. Правовой статус уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ // Lex Russica. 2014. Т. ХСVI. № 8. С. 901; Симушин С.В. Правовое регулирование институтов уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребёнка в РФ: сравнительно-правовой анализ // Фундаментальные и прикладные исследования: проблемы и результаты. 2015. № 18. С. 190.

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)<sup>42</sup>, 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.

Для наглядности обратимся к прецедентам из судебной практики Республики Татарстан. В качестве примера рассмотрим иск, поданный должностным лицом против представителей республиканской власти, среди которых фигурировал и Аппарат Уполномоченного по правам ребёнка в Республике Татарстан. Основанием иска послужило обжалование действий работодателя – чиновника государственного учреждения. Информация об этом инциденте была опубликована в СМИ и на официальных онлайн-платформах органов государственной власти, включая сайт Аппарата Уполномоченного по правам ребёнка в Республике Татарстан.

Первая судебная инстанция постановила, что распространение информации посредством обращений в Министерство здравоохранения, через интернет-приёмные официального сайта Президента Республики Татарстан, официальный портал Правительства Республики Татарстан и в социальной сети «ВКонтакте», было безосновательным. Суд счёл, что обращение было использовано не с целью исполнения гражданского долга или защиты охраняемых законом прав и интересов, а как злоупотребление правом со стороны должностного лица.

Однако апелляционный суд не согласился с таким решением. В обоснование своей позиции апелляционная инстанция ссылалась на статью 10 Европейской конвенции о защите прав человека и

---

<sup>42</sup> См.: Ермаков В.Г. К вопросу о правовом статусе уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ // В сборнике: 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 // В сборнике: 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.

основных свобод и статью 29 Конституции Российской Федерации, гарантирующие свободу мысли и слова, а также свободу информации. Кроме того, суд руководствовался практикой Европейского суда по правам человека в делах о защите чести, достоинства и деловой репутации. ЕСПЧ требует различать утверждения о фактах, которые могут быть проверены, и оценочные суждения, мнения и убеждения, не подлежащие судебной оценке в соответствии со статьей 152 Гражданского кодекса РФ. Последние являются выражением субъективного мнения и не могут быть проверены на предмет соответствия объективной действительности. Тем не менее, выражение субъективного мнения в оскорбительной форме, унижающей честь, достоинство или деловую репутацию, возлагает на должностных лиц обязанность компенсировать моральный вред, причинённый оскорблением.

Тем самым, апелляционная инстанция 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 мнения<sup>43</sup>.

На основе представленного примера можно заключить, что возможность обжалования действий и решений должностных лиц региона не является безусловной, а связана с реализацией таких конституционных прав, как право на обращение в государственные органы и свобода выражения мнения.

---

<sup>43</sup> 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».

Среди способов влияния на деятельность этих должностных лиц, закрепленных в региональных законах, выделяется досрочное прекращение их полномочий законодательным собранием или главой субъекта. Также предполагается, что граждане могут воздействовать на ситуацию путем обжалования в суде бездействия уполномоченного по правам ребенка.

Следовательно, конституционное законодательство субъектов РФ в вопросах определения субъектов, участвующих в реализации права на обжалование, демонстрирует преимущество по отношению к федеральным законам. Обновление последних привело к формированию института административной юстиции и установлению критериев, определяющих стороны спора, возникшего из-за действий (бездействия), решений и актов, оспариваемых в судебном или внесудебном порядке.

Субъектами права в данной области признаются все российские граждане, иностранцы, апатриды, общественные объединения, юридические лица, а также организации без статуса юридического лица. Должностные лица также обладают правом на обжалование в случаях, установленных федеральными законами. Объектом обжалования могут быть действия и решения любых лиц, наделенных публичными полномочиями в регионе на основании законов и подзаконных актов федерального и регионального уровней.

### 1.3. 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 Татарстан<sup>44</sup>. 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.

Принятая в 1992 г. Конституция Республики Саха (Якутия)<sup>45</sup> 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

---

<sup>44</sup> Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 26.01.2023) // Республика Татарстан. № 87-88. 30.04.2002; Республика Татарстан. 26.06.2012.

<sup>45</sup> 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-П) (ред. от 26.05.2021) // Якутские ведомости. № 7. 26.04.1992.

действия чиновников, не соответствующие законам. Аналогичная норма имеется и в ч. 4 ст. 43 Устава Архангельской области<sup>46</sup>.

Устав Краснодарского края<sup>47</sup>, 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 неизбежности тех прав и свобод, которые установлены на общефедеральном 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 проблемы и противоречия в правовом статусе граждан<sup>48</sup>. Если в одном субъекте федерации будет наблюдаться искусственное увеличение числа прав и свобод, то в другом их объем 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 лишней раз вмешивается в предмет федерального регулирования<sup>49</sup>. Это объясняет то обстоятельство, что субъекты Российской Федерации, которые закрепили в рамках своих конституционно-уставных документов положения о правах

---

<sup>46</sup> Устав Архангельской области (принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995) (ред. от 01.10.2025) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. № 4. 2001.

<sup>47</sup> Устав Краснодарского края от 10.11.1993 (ред. от 07.11.2022) // Кубанские новости. 10.11.1993;

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> 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.

и свободах человека и гражданина, практически полностью продублировали нормы федеральной Конституции.

С. С. Егоров так же считает нецелесообразным повторение общифедеральных 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 эффективностью<sup>50</sup>.

С точки зрения конституционного права на обжалование актов и постановлений официальных лиц, указанный способ кажется наиболее приемлемым по ряду оснований.

В первую очередь, юридическое положение граждан в рамках федеративного устройства определяется совместно Российской Федерацией и её регионами. Если руководствоваться пунктом «б» части 1 статьи 72 Конституции РФ, то охрана прав, а также поддержание правопорядка, могут регулироваться как на общегосударственном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Право на подачу жалобы на действия и решения неотъемлемо связано с реализацией данных принципов, поскольку представляет собой инструмент защиты прав граждан и одновременно преследует цель обеспечения соблюдения законов, в том числе принятых в отдельных субъектах федерации. Особенно значимым данный аргумент становится в связи с тем, что федеральные конституционные нормы не выделяют постановления должностных лиц субъектов РФ в качестве отдельного объекта 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 объектов<sup>51</sup>. Другие авторы склонны утверждать об

---

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

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 федерации<sup>52</sup>.

Конституционная практика отдельных субъектов федерации подтверждает последнюю точку зрения лишь частично. Например, в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа<sup>53</sup> 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 присутствуют особый порядок применения решений должностных лиц, реализуемых в отношении них. 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. правом 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 области<sup>54</sup>, в соответствии с которой

---

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> 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 24.04.2025) // Новости Югры. № 44. 23.04.2005.

<sup>54</sup> Закон Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ «Устав Ивановской области» (ред. от 03.05.2022 // Собрание законодательства Ивановской области. 2009. № 7(427).

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»<sup>55</sup>, в котором регламентирован специальный порядок отношений между областными должностными лицами и рядовыми 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 Федерации<sup>56</sup>. 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 личности<sup>57</sup>. Следовательно, по мысли сторонников данного подхода, законодательство субъектов Российской

---

<sup>55</sup> 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).

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> Баженов А.И. Элементы механизма обеспечения единства правового пространства Российской Федерации // Социально-экономические явления и процессы. 2011. № 11 (33). С. 269.

Федерации не может дополнять предмет права на обжалование применительно к деятельности должностных лиц.

Подобное утверждение вызывает возражения, поскольку оно вступает в противоречие с независимостью региональной власти, закреплённой в конституциях и уставах большинства субъектов федерации. Самостоятельное устройство управления в регионах России, основанное на федеральных принципах, подразумевает возможность закрепления на конституционно-уставном уровне прав граждан и других лиц, проживающих или находящихся на территории субъекта.

Примером такой модели служит формирование новых органов власти в регионах. В случае создания института или должности, дополняющих существующие структуры, с целью защиты прав и свобод граждан, их существование должно быть отражено в нормативно-правовой базе конституционной системы субъекта.

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 области<sup>58</sup> 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 области<sup>59</sup> в главе I перечислены все специализированные уполномоченные по правам человека, в том числе бизнес-омбудсмен (ч. 4 ст. 5).

Включение в конституции и уставы субъектов РФ положений о праве граждан на обжалование действий и решений должностных лиц полностью соответствует целям конституционно-правового регулирования. Формируя собственную структуру власти, субъекты федерации расширяют область правоотношений между гражданами и должностными лицами в публично-правовой сфере. Это,

---

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 24.10.2025) // Пензенские вести. № 133-134. 1996

в свою очередь, обуславливает необходимость более четкого определения правового статуса личности, который приобретает уникальные региональные особенности в дополнение к федеральным конституционным нормам.

Этот вывод находит подтверждение в судебной практике отдельных регионов. Ключевым моментом в рассмотрении таких дел является обязанность суда точно определить предмет обжалования, то есть, установить, является ли он действием (бездействием), решением или ненормативным актом.

К примеру, должностные лица часто взаимодействуют с гражданами и организациями посредством направления различных уведомлений. Суды субъектов РФ нередко рассматривают жалобы на подобные документы, однако не всегда признают их действиями или решениями.

Так, в Республике Саха данный предмет обжалования квалифицируется в качестве ненормативного акта<sup>60</sup>. Аналогичным образом в Республики Коми расцениваются различные предписания, исходящие от должностных лиц<sup>61</sup>.

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, оформленный 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 препятствием для

---

<sup>60</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс».

<sup>61</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс».

реализации конституционного права на обжалование действий и решений соответствующих должностных лиц<sup>62</sup>.

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 гражданам<sup>63</sup>. 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 оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти,

---

<sup>62</sup> 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, утвержденного 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».

<sup>63</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс».

органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»<sup>64</sup> 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»<sup>65</sup>.

Властные решения, будучи формой выражения воли, могут оформляться как в соответствии с законодательными требованиями (в письменном или устном виде), так и в свободной форме, при условии, что последняя не нарушает действующие правовые нормы. Верховный Суд РФ в качестве примера неформальных решений указывает на письменные ответы должностных лиц на обращения граждан, что, согласно судебной практике в ряде регионов, является распространённым 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 акты<sup>66</sup>.

Вместе с тем даже формулировки, используемые Верховным Судом Российской Федерации, вызывают у исследователей ряд вопросов. Так, не вполне понятна грань, по которой происходит

---

<sup>64</sup> 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).

<sup>65</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 11, 2016.

<sup>66</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс».

различие между решениями и действиями<sup>67</sup>. 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 практики<sup>68</sup>, 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 разбирательства<sup>69</sup>.

Указанный подход ведёт к правовой диссоциации предмета обжалования на фоне провозглашённого во всех федеральных процессуальных кодексах принципа единообразия судебной практики. В связи этим следует подчеркнуть тенденцию в пересмотре подобных дел на уровне Верховного Суда Российской Федерации, который, как правило, придерживается собственного подхода к

---

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> Курильская И.А. Конституционная жалоба в практике конституционных судов Российской Федерации: объекты оспаривания // В сборнике: «Роль правовой науки в развитии общества», сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа, 2014. С. 27.

<sup>69</sup> 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 № 142-02ок/16 «Об установлении долгосрочных параметров регулирования тарифов организации водопроводно-канализационного хозяйства МП КХ «Водоканал» городского округа «Город Калининград» на 2016–2018 годы» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс».

определению действий, решений и ненормативных актов в структуре конституционного права на обжалование<sup>70</sup>.

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 субъектов 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»<sup>71</sup>, в рамках которого сформулирован предмет права граждан на обжалование. В 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

---

<sup>70</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс»; 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант Плюс»

<sup>71</sup> Закон РТ от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан» (ред. от 10.04.2025) // Республика Татарстан. № 111. 02.08.2014.

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 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 РФ<sup>72</sup>.

Из этой дефиниции в конституционном праве принято выделять три ключевых свойства, характеризующих любое должностное лицо<sup>73</sup>:

- 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

---

<sup>72</sup> 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.

<sup>73</sup> 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.

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 Конституцией 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 органа 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 уровне<sup>74</sup>.

Так, Н. В. Горак полагает, что право на обжалование в суд действий и решений представителей власти выступает неперменным условием функционирования любого субъекта федерации вне зависимости от особенностей построения власти в нем<sup>75</sup>.

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)<sup>76</sup>. Тем самым любые правовые особенности, отличающие должностных лиц от соответствующих федеральных стандартов необходимо рассматривать как юридическую коллизию<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> См.: Черникова О.А. Право граждан на судебное обжалование незаконных решений (действий) органов публичного управления и их должностных лиц // В сборнике: «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.

<sup>75</sup> Горак Н.В. Злоупотребление правом на обжалование // В сборнике: Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. 2016. С. 145

<sup>76</sup> Виноградова П.А. Правовой статус должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Москва: Инфра-М, 2015. С. 54.

<sup>77</sup> См.: Агаев Г.А. Должностное лицо как субъект государственного управления в Российской Федерации // В сборнике: Органы государственной власти в системе правозащитной деятельности на современном этапе Сборник научных трудов Международной научно-практической конференции. 2015. С. 7.

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 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»<sup>78</sup> (далее – Закон № 3-ЗРТ). Согласно ст. 6 на территории Республики Татарстан сложилось три группы должностей, которые учреждаются:

- 1) в связи с требованиями из 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);

---

<sup>78</sup> Закон РТ от 16.01.2003 № 3-ЗРТ «О государственной гражданской службе Республики Татарстан» (ред. от 03.05.2023) // Республика Татарстан, № 217-218, 29.10.2005.

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

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 на обжалование действий и решений поданных 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»<sup>79</sup> 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.

---

<sup>79</sup> Закон РТ от 07.06.2004 № 37-ЗРТ «О Счетной палате Республики Татарстан» (ред. от 06.04.2023) // Республика Татарстан. № 206. 14.10.2011.

В то же время максимальную сложность демонстрируют те республиканские должностные лица, которые по законодательству Татарстана не являются таковыми на фоне имеющихся у 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»<sup>80</sup>. 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.

---

<sup>80</sup> Закон РТ от 03.03.2000 № 95 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан» (ред. от 12.10.2024) // 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 II. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

### **2.1. 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 лиц<sup>81</sup>. Тем самым судебный

---

<sup>81</sup> 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 на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Екатеринбург, 2012. С. 113.

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 по обжалованию 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 уровней<sup>82</sup>.

Некоторые авторы отмечают, что в рамках конституционных норм вообще не выделяется общих тип обжалования применительно к действиям и решениям должностных лиц<sup>83</sup>. Следовательно, субъективное право на это в терминологическом плане будет правильнее считать «правом на судебное обжалование»<sup>84</sup>.

Абсолютно такой же подход демонстрируют конституции и уставы ряда субъектов Российской Федерации. В основном в них продублированы без изменений формулировки из федеральной

---

<sup>82</sup> 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.

<sup>83</sup> 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.

<sup>84</sup> См.: Султанов А.Р. Законный интерес и право обжалования // В сборнике: 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 // В сборнике: Новеллы права и политики 2017. Материалы Международной научно-практической конференции. 2018. С. 160–162.

Конституции касательно того, что у граждан (и у организаций) есть возможность обжаловать через судебный порядок решения и действия (бездействия) 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 в Конституции Республики Татарстан, ч. 6 ст. 42 в Конституции Республики Адыгея и ст. 42 из Конституции Республики Хакасия.

Говоря же об областных и о краевых уставах, то право на судебное обжалование зачастую вовсе отсутствует точно так же, как и глава, посвящённая правовому статусу личности (примером 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 по обжалованию через суд действий и решений должностных лиц реализуется во всех субъектах федерации, поскольку оно не зависит от факта своего дополнительного признания<sup>85</sup>. Такое утверждение сопряжено с принципами, установленными в федеральном конституционном законодательстве, а также с целым комплексом международных актов, в которых гарантировано право обращаться в суд с жалобами на деятельность органов власти и должностных лиц<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> 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; Киричкёв 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.

<sup>86</sup> См.: 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. 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.

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 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 самоуправления<sup>87</sup>. 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 законодательство<sup>88</sup>.

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 единицам<sup>89</sup>. На фоне закреплении в конституциях и уставах

---

<sup>87</sup> Киричек Е.В. К вопросу о формализации прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации // Академический вестник. 2013. № 1 (23). С. 70.

<sup>88</sup> 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.

<sup>89</sup> 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.

системы организации государственной власти в территориальных пределах вполне закономерен шаг по признанию в этих субъектах Российской Федерации определенной группы прав, сопряжённых с деятельностью представителей власти<sup>90</sup>.

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 через дополнительные гарантии при определении правового статуса личности. Особенно актуален данный тезис на фоне установления порядка по осуществлению власти в масштабах данной территории<sup>91</sup>. 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 решений должностных лиц<sup>92</sup>. 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.

---

<sup>90</sup> 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.

<sup>91</sup> Курманов М.М. Гарантируются ли политические права граждан при реформировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации? // В сборнике: Парламентаризм в России. Проблемы и перспективы Сборник статей. Под ред. М. В. Ходякова. Санкт-Петербург, 2006. С. 338.

<sup>92</sup> 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.

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. Таковыми являются Уполномоченный по правам человека, в ряде субъектах федерации действуют специализированными 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 выделяет 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»<sup>93</sup> к числу основных задач данного лица отнесена выработка предложений, связанных с реализацией прав и свобод граждан. На фоне того обстоятельства, что действия и решения республиканских 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.

---

<sup>93</sup> Закон Республики Татарстан от 30.03.2010 № 11-ЗРТ «О Государственном Советнике Республики Татарстан» // Республика Татарстан. № 64-65. 2010.

Так, отдельные исследователи отмечают, что требуется разграничение между институтом обращения граждан в соответствующие органы власти и институтом обжалования действий и решений должностных лиц<sup>94</sup>. В качестве обоснования этой необходимости выдвигается разница в процедурах и в их правовом регулировании у судебных и внесудебных средств защиты<sup>95</sup>.

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 права<sup>96</sup>.

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 по обжалованию 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

---

<sup>94</sup> 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 // В сборнике: Теоретические и прикладные вопросы образования и науки сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. 2014. С. 59.

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> Лошкарёв А.В. Институт обращений граждан как вид специально-юридических гарантий // Международная торговля и торговая политика. 2008. № 1. С. 200.

способами вне зависимости их друг от друга. Подтверждению этому 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 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 др. 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.

Не применим в этом смысле подход по разграничению права на обжалование в силу судебного и досудебного порядка<sup>97</sup>. 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 разрешение

---

<sup>97</sup> 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; Румянцев В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание // История государства и права. 2008. № 14. С. 3.

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 желаемый результат, 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 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 суд<sup>98</sup>.

Напротив, приверженцы «досудебной юстиции» ссылаются на перегруженность судебных инстанций, которая вынуждает государство развивать альтернативные варианты разрешения конфликтов через установление препятствий для реализации права на обжалование<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> 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 // В сборнике: *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права* Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: в 3 частях. Санкт-Петербургский университет МВД России. 2015. С. 88.

<sup>99</sup> 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.

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 судом, не должны перекладываться на плечи граждан через установление отдельные административных препятствий в реализации базовых конституционных прав.

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 по обращению в суд касательно действий и решений должностных лиц, в том числе в субъектах федерации. Именно такой вывод следует из актуальной судебной практики<sup>100</sup>.

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

---

<sup>100</sup> 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 Заварицыной Л.Т.» и др.

реализации. Следовательно, обжалование в суде, как и обжалование через административный порядок, как и обжалование через прокуратуру либо иной институт необходимо рассматривать исключительно в качестве разных форм в осуществлении одного субъективного конституционного права.

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 содержит<sup>101</sup>.

Подобным же образом в субъектах Российской Федерации действуют органы в области пенсионного и социального обеспечения<sup>102</sup>. Также поступает служба судебных приставов-исполнителей<sup>103</sup>. Имеются примеры и в плоскости других отраслевых правоотношений<sup>104</sup>.

---

<sup>101</sup> 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.

<sup>102</sup> Апелляционное определение Саратовского областного суда от 09.07.2015 по делу № 33-4049 «О признании права на получение ежемесячной денежной компенсации, обязанности назначить выплату».

<sup>103</sup> Апелляционное постановление Верховного суда Республики Карелия от 06.05.2014 по делу № 33-1747/2014 «В удовлетворении заявления о признании незаконными постановлений об окончании исполнительного производства и акта о наличии обстоятельств, в соответствии с которыми исполнительный документ возвращается взыскателю, отказано правомерно, поскольку при вынесении оспариваемых постановлений и акта не установлено нарушений требований действующего законодательства и нарушений прав и законных интересов заявителя».

<sup>104</sup> 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 приобрел, 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 лиц<sup>105</sup>. Аргументом здесь выступает законодательный принцип, устанавливающий обязательность судебных актов, что провозглашено во всех процессуальных кодексах<sup>106</sup>. 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.

---

<sup>105</sup> 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.

<sup>106</sup> 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 прав<sup>107</sup>. 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 не наделены преимуществами те или иные средства защиты прав. Так же и отраслевые законы не обозначили подобные условия в аспекте реализации права на обжалование.

---

<sup>107</sup> Диамантис Д.Г. Влияние форма 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 // В сборнике: Научные работы, практика, разработки, инновации 2013 года. Сборник научных докладов. Sp. z o.o. «Diamond trading tour». Warszawa, 2013. С. 71.

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 Татарстан<sup>108</sup> 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 так же неоднозначна. В одних субъектах Российской Федерации данные дела рассматриваются в порядке административного судопроизводства (Республика Чувашия, 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 непосредственным участником материальных правоотношений, возникающих в связи с нарушением прав и свобод граждан, данное лицо не является. Следовательно, он не может рассматриваться в качестве процессуально-самостоятельного субъекта, поскольку не выносит государственно-властных решений.

---

<sup>108</sup> Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ (ред. от 03.10.2025) // Республика Татарстан. № 10. 20.01.2009.

Аналогичная ситуация развивается с должностью Государственного Советника Республики Татарстан, которая, помимо общих полномочий, рассматривается в качестве факультативного инструмента охраны прав человека в регионе<sup>109</sup>.

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 определенным республиканским законом. Это затрудняет идентификацию в статусе должностных лиц целого ряда субъектов, наделенных 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 этого, исследователи не идентифицируют их с представителями власти, что позволяет обжаловать действия и решения подобных организаций аналогично действиям «частных лиц»<sup>110</sup>.

Мы полагаем, что организационно-правовая форма, в которой выражается исполнительная власть в Республике Татарстан, не

<sup>109</sup> 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.

<sup>110</sup> 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.

должна влиять на изменение порядка по обжалованию 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 приравняются 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»<sup>111</sup>. 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 функции<sup>112</sup>. 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

---

<sup>111</sup> Закон РТ от 27.12.2004 № 69-ЗРТ «О государственной поддержке развития жилищного строительства в Республике Татарстан» (ред. от 06.04.2023) // Республика Татарстан. № 259-260. 31.12.2004.

<sup>112</sup> 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».

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 производства<sup>113</sup> и реже рассматривают подобные дела в аспекте публичного производства<sup>114</sup>. Но после унификации процедур по обжалованию действий и решений органов власти и должностных лиц позиция судебных инстанций стала значительно меняться<sup>115</sup>.

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.

---

<sup>113</sup> 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».

<sup>114</sup> 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».

<sup>115</sup> 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».

## 2.2. Гарантии права на обжалование действий и решений должностных лиц в субъекте Российской Федерации в Конституции России

В традиционном понимании конституционные гарантии представляют собой совокупность норм, направленных на обеспечение реализации тех или иных субъективных прав<sup>116</sup>. 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 процессе<sup>117</sup>.

Право на обжалование действий и решений должностных лиц само по себе выступает конституционной гарантией реализации большинства прав и свобод граждан в Российской Федерации. Его используют в качестве возможности преодоления властной воли 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 права<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> 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.

<sup>117</sup> 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.

<sup>118</sup> 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.

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.

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, лежащие 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 это 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, конституция 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 властью<sup>119</sup>.

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, которые признаны государственными и местными должностями через соответствующие республиканские законы и подзаконные акты.

---

<sup>119</sup> 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.

Рассмотрим примеры таких нормативно-правовых актов, где выделены соответствующие гарантии в аспекте анализируемого конституционного права граждан.

Так, по Закону РТ № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан»<sup>120</sup> (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 о распространении данной гарантии на другие способы осуществления права на обжалование. Можно ли обжаловать соответствующие действия и решения должностных лиц, обративших 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 обслуживания<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Закон РТ от 06.04.2005 № 64-ЗРТ «Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан» (ред. от 03.05.2023) // Республика Татарстан. № 69-70. 07.04.2005.

<sup>121</sup> Ст. 15 Закона РТ от 18.12.2014 № 126-ЗРТ «О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан» (ред. от 25.12.24) // Республика Татарстан. № 186. 20.12.2014.

Такой же подход применяется при регулировании статуса отдельных органов республиканской исполнительной власти. Особенностью здесь выступает то, сам порядок осуществления досудебных средств конституционного права на обжалование определен через указы, принятые Президентом РТ<sup>122</sup>.

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 года № 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 подпунктом «м» пункта 2 статьи 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

---

<sup>122</sup> 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 <http://pravo.tatarstan.ru>, 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.

лишь на систему органов исполнительной власти республики. Последняя не является равнозначным понятием 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 РФ<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> 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 распространяет 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 обжалование<sup>124</sup>.

Внешне схожий вариант гарантий наблюдаются 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 услуг<sup>125</sup>. Преимущественно это касается граждан, но

---

<sup>124</sup> См.: П. 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.

<sup>125</sup> 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 «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.

встречаются примеры распространения подобных гарантий на юридических лиц<sup>126</sup>.

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 статьях 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 они нарушены 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 лиц<sup>127</sup>. Это объясняет видимое противоречие, возникшее сегодня между конституционными нормами Татарстана и федеральными нормами в области административного судопроизводства.

Мы полагаем, что такие нормы не имеют сугубо буквального толкования. Конституция Республики Татарстан подчёркивает

---

<sup>126</sup> 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 <http://pravo.tatarstan.ru>, 26.11.2018.

<sup>127</sup> 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.

демократичность политического устройства. Она, в свою очередь, завязана на возможности граждан не только 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 Федерации<sup>128</sup> 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 так же 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. Так 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»<sup>129</sup>. Он посвящён, главным образом, праву, отмеченному в ст. 46 Конституции РТ, т. е.

---

<sup>128</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

<sup>129</sup> Закон РТ от 12.05.2003 № 16-ЗРТ «Об обращениях граждан в Республике Татарстан» (ред. от 10.04.2025) // Республика Татарстан. № 111. 02.08.2014.

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 акт<sup>130</sup>. Дело в том, что и Закон РТ № 16-ЗРТ в 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.<sup>131</sup>

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

---

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. ст. 2060.

заклучалась в несоответствии Закона РТ № 16-ЗРТ 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 Федерации<sup>132</sup>.

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 они 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 определенном 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.

Кроме прочего, в ст. 7 Закона РТ № 16-ЗРТ выделена гарантия в виде запрета. Он касается соответствующих инстанций, рассматривающих жалобы, на их перенаправление. В частности, нельзя

---

<sup>132</sup> 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».

отправлять обратно жалобу тем должностным лицам, которые своими действиями или решениями стали причиной обращения гражданина в порядке обжалования.

Упомянется в связи с этим и та ситуация, когда возникает невозможность воплощения 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 рано любые иные материалы, которые потенциально недоступны рядовому заявителю. Срок для реализации данного запроса установлен в Татарстане в виде 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 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 обращениях 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»<sup>133</sup>. 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 затрагивают не только должностных лиц регионального уровня, но федеральных должностных лиц, действующих на территории соответствующего субъекта РФ.

---

<sup>133</sup> Закон РТ от 25.11.1998 № 1872 «Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан» (ред. от 05.03.2025) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 12. ст. 348.

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. Избегать 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 обладающими 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 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 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 устанавливать перечень 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 числа 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 рассогласованность с положениями Конституции РТ, а именно, со ст. 41 и ч. 4 ст. 109. Поскольку гражданин вправе обжаловать действия и решения должностных лиц различных уровней, в том числе те из них, которые оформлены нормативно-правовыми актами, в суд, его 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.

### **2.3. Способы защиты 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»<sup>134</sup>.

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 Татарстан<sup>135</sup> в суде могут быть обжалованы действия (бездействие) и решения органов государственной власти, местного самоуправления, а равно должностных лиц и общественных объединений.

---

<sup>134</sup> 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 // В сборнике: 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.

<sup>135</sup> Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 26.01.2023) // Республика Татарстан. № 87-88. 30.04.2002; Республика Татарстан. 26.06.2012.

Согласно ч. 1 ст. 18 Конституции Республики Карелия<sup>136</sup> 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 Дагестан<sup>137</sup>, в ч. 3 ст. 46 Конституции Республики Марий Эл<sup>138</sup>, ч. 3 ст. 39 Конституции Республики Крым<sup>139</sup>.

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 актов, вынесенных данными международными инстанциями по защите прав граждан<sup>140</sup>. Ведь если субъект федерации рассматривается как публично-правовой субъект, который напрямую не принимает участия в заключении и ратификации международных

<sup>136</sup> Конституция Республики Карелия (принята ВС КАСРР 30.05.1978, изложена в новой редакции Законом РК от 12.02.2001 №473-ЗРК) (ред. от 20.02.2021) // Собрание законодательства РК. № 2. 2001. ст. 106.

<sup>137</sup> Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием 10.07.2003) (ред. от 11.11.2022) // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. ст. 503.

<sup>138</sup> Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 05.12.2024) // Марийская правда. 07.07.1995.

<sup>139</sup> Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11.04.2014) (ред. 02.07.2024) // Крымские известия. № 68(5479), 12.04.2014.

<sup>140</sup> См.: Демидов В.Н. Применение норм международного права в конституционно (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2013. № 1. С. 88; Макаревич 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.

соглашений в данной сфере, значит, единственной возможностью юридического признания подобного инструмента воздействия на собственных должностных лиц служит закрепление соответствующей нормы в уставах и конституциях<sup>141</sup>.

Большинство же специалистов в области международного права констатируют незыблемость действия норм межгосударственных соглашений в отношении всех территорий государства, которое признало на национальном уровне обязательность таких положений<sup>142</sup>. Следовательно, какого-либо дополнительного одобрения со стороны субъектов федерации при решении вопроса о наднациональных механизмах обжалования действий публичных должностных лиц не требуется<sup>143</sup>.

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 Конституции<sup>144</sup>. Тем самым была подтверждена концепция многих

---

<sup>141</sup> 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.

<sup>142</sup> 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.

<sup>143</sup> Самович Ю.В. Право на международную судебную защиты как абсолютное право индивида // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2012. № 3-2. С. 157.

<sup>144</sup> 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.

исследователей о том, что нормы международного права, несмотря на свой приоритет над российским законодательством, могут действовать только в конституционном русле<sup>145</sup>.

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.

Используя подобный, новый для правовой системы Российской Федерации, механизм защиты, сторонники автономности регионального права высказали точку зрения о необходимости решения данного вопроса в субъектах федерации<sup>146</sup>. Если субъект федерации наделён возможностью самостоятельно определять свою конституционную систему, то распространение на его территории действия международных судебных решений всегда должно санкционироваться федеральной политикой<sup>147</sup>. 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.

---

<sup>145</sup> См.: Невирко Д.Д. Проблема конкуренции международных норм по правам человека и положений Конституции Российской Федерации // В сборнике: 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.

<sup>146</sup> 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.

<sup>147</sup> См.: Токарева А.А. Развитие федерализм как фактор, влияющий на международную деятельность субъектов Российской Федерации // В сборнике: Юридические науки: проблемы и перспективы Материалы III Международной научной конференции. Казань, 2015. С. 215; Чапковская Е.А. Политико-правовое регулирование международной деятельности регионов России // В сборнике: Астраполис: Астраханские политические исследования Астрахань, 2015. С. 36.

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 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.

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 прирешенного действия (страна – места исполнения решения). В рамках применения постановлений Европейского Суда по правам человека провозглашен их обязательный и неприменный 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 характера<sup>148</sup>. При этом в конституционном значении приоритет отдается судебному порядку, поскольку при наличии вступившего в силу решения суда относительно обжалуемой деятельности должностных лиц возможность использования альтернативных способов обжалования существенно ограничивается<sup>149</sup>. 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. Москва с 2014 г. введен обязательный досудебный порядок обжалования деятельности Департамента по средствам массовой информации в отношении отказа в выдаче

---

<sup>148</sup> 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 // В сборнике: Жизненный потенциал региона: социально-демографические проблемы современного общества (Аитовские чтения) Сборник материалов международной научно-практической конференции. Уфа, 2015. С. 386.

<sup>149</sup> Ситникова А.Ю. Сущность и значение института обращений граждан в органы публичной власти // В сборнике: 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.

отдельных разрешительных документов<sup>150</sup>. Аналогичный порядок существует в отношении деятельности муниципальных органов и должностных лиц в Карачаево-Черкесской Республике<sup>151</sup>.

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 Края<sup>152</sup>. Исходя из основных положений, досудебный механизм провозглашен приоритетным при разрешении возникающих споров публично-правового характера.

В аналогичном ключе развивается судебная практика отдельных субъектов федерации<sup>153</sup>. Однако встречаются решения судебных

---

<sup>150</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант плюс».

<sup>151</sup> 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» // Документ официально не опубликован. СПС «Консультант плюс».

<sup>152</sup> 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).

<sup>153</sup> 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».

инстанций, опровергающих подобный порядок регламентации административного способа рассмотрения жалоб граждан<sup>154</sup>.

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 обязательным. 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 истцы в список льготников. Набережночелнинский городской суд Республики Татарстан своим решением от 24 января 2011 года 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.

---

<sup>154</sup> Судебная практика Верховного суда Республики Татарстан «Суд неправоммерно требовал досудебного урегулирования спора, который для данной категории дел не предусмотрен» // Правосудие в Татарстане. № 4. 2005; 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 суде апелляционной инстанции было установлено, что в 2009 году 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 года и на основании Постановления Кабинета Министров Республики Татарстан № 275 от 27 июня 2006 года «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 порядке<sup>155</sup>.

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

---

<sup>155</sup> 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».

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.

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 лица<sup>156</sup>. 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, Министерством 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 число составило 377<sup>157</sup>.

Указанная несинхронность субъектов федерации в решении вопроса о внесудебных механизмах осуществления права на обжалование объясняется несколькими причинами. Прежде всего,

---

<sup>156</sup> По данным официального сайта Прокуратуры Республики Татарстан [Электронный ресурс] [http://prokrt.ru/main/news1/prokuratura\\_tatarstana\\_obobwila\\_rezultaty\\_raboty\\_s\\_obraweniyami\\_grazhdan/](http://prokrt.ru/main/news1/prokuratura_tatarstana_obobwila_rezultaty_raboty_s_obraweniyami_grazhdan/) (доступ – свободный, дата обращения – 27.08.2017).

<sup>157</sup> Там же.

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 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 области 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 в них. 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 жалоб<sup>158</sup>. Также во многих административных регламентах, направленных на установление порядка оказания государственных услуг, прослеживаются нормы о возможности оспорить действия или решения определённых должностных лиц в электронной форме<sup>159</sup>.

Как правило, жалоба может быть подана заявителем несколькими способами – путём направления на официальную электронную почту уполномоченного органа или должностного лица, оформлением жалобы через официальный сайт органа в сети Интернет<sup>160</sup> либо при помощи портала государственных и муниципальных услуг<sup>161</sup>. 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

---

<sup>158</sup> Закон РТ от 13.11.2007 № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан» (ред. от 07.10.2024) // 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.

<sup>159</sup> 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 «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.

<sup>160</sup> Например, п.5.3 приказа Минземимущества Республики Татарстан от 27.01.2020 №47-пр «Об утверждении административного регламента предоставления государственной услуги по «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 <http://pravo.tatarstan.ru>, 25.02.2020.

<sup>161</sup> Регионального уровня ([uslugi.tatar.ru](http://uslugi.tatar.ru)) и федерального масштаба ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru))

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).

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 обращения<sup>162</sup>.

Удлинённые 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 законодательство не содержит, ряд исследователей оценивают данные

---

<sup>162</sup> 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 <http://pravo.tatarstan.ru>, 14.12.2015.

отношения как институт гражданского права<sup>163</sup>. Тем самым данные вопросы находятся в исключительном ведении Российской Федерации и регламентируются Гражданским кодексом<sup>164</sup>.

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 обнаружен<sup>165</sup>.

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 лиц<sup>166</sup>.

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

---

<sup>163</sup> 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.

<sup>164</sup> 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.

<sup>165</sup> 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 г.

<sup>166</sup> 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».

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 числа 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) судов<sup>167</sup>.

Конституционный суд Республики Татарстан действует на основании главы 4 Конституции РТ и Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХII<sup>168</sup>. 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

---

<sup>167</sup> 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 / Е. Л. Иванова, А. А. Петров. Иркутск: Иркутский ин-т законодательства и правовой информ. им. М. М. Сперанского, 2010. С. 55.

<sup>168</sup> Закон РТ от 22.12.1992 № 1708-ХII «О Конституционном суде Республики Татарстан» (ред. от 07.05.2020) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 11. ст. 312.

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 РТ<sup>169</sup>.

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.

Например, в 2010 г. в Конституционный суд РТ обратилась гражданка Т. П. Тютюнник 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.

---

<sup>169</sup> См.: Демидов В.Н. О работе Конституционного суда Татарстана по повышению эффективности конституционного правосудия в Республике // В сборнике: 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.

Применительно к самой заявительнице на основании данного решения стали предъявляться требования оплатить отсутствующий в её квартире домофон со стороны управляющей компании. Обращение в суды общей юрисдикции не увенчались успехом, поэтому Т. П. Тютюнник подала жалобу в Конституционный суд РТ.

Поскольку решение должностного лица, представляющего орган местного самоуправления, было оформлено распоряжением<sup>170</sup>, 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 делу<sup>171</sup>. Последнее условие закреплено в п. 9 ст. 3 Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП и трактуется не пользу гражданки Тютюнник. Тем самым Конституционный суд РТ вывел из своей подсудности вопросы обжалования факта принадлежности полномочий должностного лица по установлению обязательных сборов с населения.

Из содержания статей Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП 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.

---

<sup>170</sup> Распоряжение Зам. 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».

<sup>171</sup> 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».

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-ХП). 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-определённому 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 распоряжение зам. 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.П. Тютюнник 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. А. Фаттяхов и А. Г. Фаттяхова обратились с жалобой в декабре 2009 года 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 Фаттяховы 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 Татарстан<sup>172</sup>.

По нашему мнению, в нормах Закона РТ от 22.12.1992 № 1708-ХП прослеживается рассогласованность с положениями

---

<sup>172</sup> 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».

Конституции РТ, а именно, со ст. 41 и ч. 4 ст. 109. Поскольку гражданин вправе обжаловать действия и решения должностных лиц различных уровней, в том числе те из них, которые оформлены нормативно-правовыми актами, в суд, его 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<sup>173</sup>.

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.

---

<sup>173</sup> 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».

## 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 отсутствии 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 общеполитическом 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 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 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 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 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 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 субъектом 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 преимущество 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 числа 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

1. Нормативно-правовые акты федерального уровня.

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм. от 01.07.2020) // Российская газета. – 1993. – № 237; 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. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 31.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2015. – № 51 (часть I). – Ст. 7229.

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

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4287.

7. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 17.11.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; Российская газета. – 2016. – № 139.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. (ред. от 01.06.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. – Ст. 1; 2016. – № 26 (часть I). – Ст. 3891.

9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (ред. от 07.04.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 30. – Ст. 3012; 2016. – № 7. – Ст. 906.

10. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 4205.

11. Жилищный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 04.11.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 1 (часть 1). – Ст. 14; 2016. – № 23. – Ст. 3299.

12. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 10. – Ст. 1391; 2016. – № 7. – Ст. 906.

13. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) // Российская газета. – 1992. – № 39; Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4238.

14. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. 22.07.2024) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.

15. Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 21. – Ст. 1930; 2015. – № 10. – Ст. 1413.

16. О международных договорах Российской Федерации: Федеральный закон от 15.07.1995 № 101-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 29. – Ст. 2757; 2014. – № 11. – Ст. 1094.

17. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 28.11.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – Ст. 145; 2016. – № 11. – Ст. 1494.

18. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 04.11.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3802.

19. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822; 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 4231.

20. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 28.12.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 19. – Ст. 2060; 2015. – № 45. – Ст. 6206.

21. Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 31.07.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 41. – Ст. 4849; 2016. – № 18. – Ст. 2511.

22. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка: Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986 (ред. от 15.01.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 36. – Ст. 4312.

23. О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 04.12.2009 № 1381 (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 49 (2 ч.). – Ст. 5921; 2015. – № 41 (часть II). – Ст. 5644.

24. О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан: Закон СССР от 30.06.1987 № 7287-XI // Ведомости ВС СССР. – 1987. – № 26. – Ст. 388. (утратил силу)

25. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон Российской Федерации от 27.04.1993 № 4866-1 // Российская газета. – 1993. – № 89.

26. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2016. – № 27 (часть I). – Ст. 4231.

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 27.05.2022) // Собрание законодательства Республики Карелия. – 2001. – № 2. – Ст. 106. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2025).

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 54-3 № 445-II) (ред. от 26.05.2021) // Якутские ведомости. – 1992. – № 7; Ил Тумэн. – 2012.

3. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 26.01.2023) // Республика Татарстан. – 2002. – № 87–88; 2012.

4. Устав Краснодарского края от 10.11.1993 (ред. от 07.11.2022) // Кубанские новости. – 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 24.04.2025) // Новости Югры. – 2005. – № 44.

6. Устав Архангельской области: принят Архангельским областным Собранием депутатов 23.05.1995 (ред. от 01.10.2025) // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. – 2001. – № 4.

7. Конституция Республики Марий Эл от 24.06.1995 (ред. от 05.12.2024) // Марийская правда. – 1995.

8. Устав Пензенской области: принят Законодательным Собранием Пензенской области 10.09.1996 (ред. от 24.10.2025) // Пензенские вести. – 1996. – № 133–134.

9. Устав Мурманской области: принят Мурманской областной Думой 26.11.1997 (ред. от 05.12.2024) // Мурманский Вестник. – 1997. – № 235. – С. 6–7.

10. Устав Курской области: Закон Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО (ред. от 02.11.2024) // Сборник законодательства Курской области. – 2001. – № 4, раздел первый (часть 1).

11. Конституция Чеченской Республики: принята на референдуме 23.03.2003 (ред. от 05.07.2024) // Вести Республики. – 2003. – № 18.

12. Конституция Республики Дагестан: принята Конституционным Собранием 10.07.2003 (ред. от 11.11.2022) // Собрание законодательства Республики Дагестан. – 2003. – № 7. – Ст. 503.

13. Устав Ульяновской области: утв. Постановлением Законодательного Собрания Ульяновской области от 19.05.2005 № 31/311 (ред. от 04.02.2022) // Ульяновская правда. – 2005. – № 51 (22.365).

14. Устав Ивановской области: Закон Ивановской области от 18.02.2009 № 20-ОЗ (ред. от 03.05.2022) // Собрание законодательства Ивановской области. – 2009. – № 7 (427).

15. Конституция Республики Крым: принята Государственным Советом Республики Крым 11.04.2014 (ред. от 02.07.2024) // Крымские известия. – 2014. – № 68 (5479).

16. О Конституционном суде Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 22.12.1992 № 1708-ХП (ред. от 07.05.2020) // Республика Татарстан. – 1998. – № 240.

17. Об инвестиционной деятельности в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 25.11.1998 № 1872 (ред. от 05.03.2025) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 1998. – № 12. – Ст. 348.

18. Об Уполномоченном по правам человека в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 03.03.2000 № 95 (ред. от 12.10.2024) // Республика Татарстан. – 2000. – № 71.

19. Об Уполномоченном по правам ребенка в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 26.06.2002 № 498-КЗ (ред. от 11.06.2025) // Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2002. – № 37.

20. О государственной гражданской службе Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 16.01.2003 № 3-ЗРТ (ред. от 03.05.2023) // Республика Татарстан. – 2005. – № 217–218.

21. Об обращениях граждан в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 12.05.2003 № 16-ЗРТ (ред. от 10.04.2025) // Республика Татарстан. – 2014. – № 111.

22. О Счетной палате Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 07.06.2004 № 37-ЗРТ (ред. 06.04.2023) // Республика Татарстан. – 2004. – № 114.

23. О государственной поддержке развития жилищного строительства в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 27.12.2004 № 69-ЗРТ (ред. от 06.04.2023) // Республика Татарстан. – 2004. – № 259–260.

24. Об исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 06.04.2005 № 64-ЗРТ (ред. от 03.05.2023) // Республика Татарстан. – 2005. – № 69–70.

25. Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 13.11.2007 № 58-ЗРТ (ред. от 07.10.2024) // Республика Татарстан. – 2007. – № 228.

26. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ (ред. от 03.10.2025) // Республика Татарстан. – 2009. – № 10.

27. О Государственном Советнике Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 30.03.2010 № 11-ЗРТ (ред. от 06.04.2023) // Республика Татарстан. – 2010. – № 64–65.

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

29. О регулировании отдельных вопросов в сфере социального обслуживания граждан в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 18.12.2014 № 126-ЗРТ (ред. от 25.12.2024) // Республика Татарстан. – 2014. – № 186.

30. Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством лесного хозяйства Республики Татарстан государственной услуги «Заключение договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд граждан»: Указ Президента Республики Татарстан от 11.12.2015 № УП-1191 (ред. 11.01.2019). – URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 14.12.2025).

31. О Порядке досудебного обжалования действий (бездействий), решений исполнительных органов государственной власти Камчатского края, их должностных лиц: Постановление Правительства Камчатского края от 01.04.2008 № 81-П (ред. от 04.10.2016) // Официальные Ведомости. – 2008. – № 53; 2013. – № 134–137.

32. О ходе реализации комплексного проекта «Электронное Правительство Республики Татарстан»: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20.04.2009 № 255 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2009. – № 18. – Ст. 0719.

33. Об аккредитации субъектов инфраструктуры имущественной поддержки малого и среднего предпринимательства Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 27.08.2014 № 616 (ред. от 31.03.2015) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2014. – № 76. – Ст. 2317.

34. 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: Приказ Минтруда, занятости и соцзащиты Республики Татарстан от 14.04.2015 № 231 (ред. от 09.10.2020) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2015. – № 67–68. – Ст. 2300.

35. 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: Приказ Минтруда, занятости и соцзащиты Республики Татарстан от 16.07.2015 № 473 (ред. от 28.09.2020) // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2015. – № 85. – Ст. 2940.

36. Об утверждении Административного регламента Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан по предоставлению государственной услуги по лицензированию предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами: Приказ Госжилинспекции Республики Татарстан от 01.11.2018 № 435 (ред. от 16.11.2020). – URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 26.12.2025).

37. 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: Приказ Минземимущества Республики Татарстан от 27.01.2020 № 47-пр // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. – URL: <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 26.12.2025).

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

39. 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»: Приказ Департамента СМИ и рекламы г. Москвы от 15.05.2014 № 02-55-37/14 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

### III. Судебная практика.

1. 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» // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

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

3. 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: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2015 № 21-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 30. – Ст. 4658.

4. О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 (ред. от 17.12.2020) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 11.

5. 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: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 18.01.2000 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

6. По делу о толковании отдельных положений абзаца четвертого пункта 1 статьи 16, пунктов 1 и 3 статьи 51 Устава Санкт-Петербурга: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 07.02.2005 № 116-П // Санкт-Петербургские ведомости. – 2005. – № 26.

7. Решение Арбитражного суда Вологодской области от 30.01.2006 № А13-16066/2005-23 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

8. Определение Воронежского областного суда от 16.03.2006 № 33-733 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

9. 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 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

10. Обзор практики рассмотрения судами Кемеровской области дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: Обзор Кемеровского областного суда от 31.03.2008 № 01-19/182 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Президиума Челябинского областного суда от 17.12.2008 по делу № 44-Г-100/2008 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

12. Об отказе в принятии жалобы граждан М. А. Фаттяхова и А. Г. Фаттяховой на действия должностных лиц органов государственной власти: Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 25.02.2010 № 2-О // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

13. 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»: Определение Конституционного суда Республики Татарстан от 23.06.2011 № 9-О // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

14. Решение Арбитражного суда Республики Коми от 28.12.2012 по делу № А29-8228/2012 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

15. Судебная практика Верховного суда Республики Татарстан «Суд неправомерно требовал досудебного урегулирования спора, который для данной категории дел не предусмотрен» // Правосудие в Татарстане. – 2005. – № 4.

16. Обзор судебной практики по рассмотрению гражданских дел в кассационном порядке за первое полугодие 2010 года: Информационное письмо Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Хакасия от 31.08.2010 // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

17. Обзор апелляционной практики по гражданским делам за июнь 2014 года / Верховный суд Республики Коми // Документ официально не опубликован. – СПС «КонсультантПлюс».

#### 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 государственный педагогический университет 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 институт законодательства и правовой информации 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 / А. В. Колосов. – Иркутск: Иркутский государственный университет, 2015. – 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 университет потребительской кооперации, 2008. – 190 с.

12. Павликов, С. Г. Статус конституционных (уставных) и мировых судов на современном этапе развития российского государства / С. Г. Павликов. – Москва: Российский государственный гуманитарный университет, 2007. – 144 с.

13. Сахиева, Р. А. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации: принципы организации / Р. А. Сахиева, Д. А. Мальный // Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы: монография / под ред. Г. Б. Романовского. – Москва: 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. Худoley, К. М. Порядок принятия конституционными (уставными) судами решений по делам о толковании конституций (уставов) субъектов РФ и их исполнения / К. М. Худoley. – Москва: Компания Спутник+, 2007. – 43 с.

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. Анохин, Ю. В. Об исторических предпосылках формирования института обеспечения прав человека в России / Ю. В. Анохин // Алтайский юридический вестник. – 2014. – № 7. – С. 29–35.

22. Антонович, Е. К. Институт обжалования в российском праве / Е. К. Антонович // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 9. – С. 5–10.

23. Атаханова, С. К. Конституционно-правовая сущность института обращений граждан в органы государственного управления / С. К. Атаханова // Молодой ученый. – 2012. – № 4. – С. 265–269.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. Бахрах, Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция / Д. Н. Бахрах // Современное право. – 2005. – № 5. – С. 21–28.

28. 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.

29. 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.

30. 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.

31. Гареев, И. Ф. Роль некоммерческих организаций в обеспечении жильем молодых семей / И. Ф. Гареев // Российское предпринимательство. – 2012. – № 7. – С. 113–118.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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. – Том 3. № 4 (12). – С. 72–78.

36. 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. – Петрозаводск, 2015. – С. 16–17.

37. Демидов, В. Н. Применение норм международного права в конституционно (уставном) правосудии субъектов Российской Федерации (на примере Республики Татарстан) / В. Н. Демидов // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. – 2013. – № 1. – С. 84–91.

38. Диамантис, Д. Г. Влияние форма защиты субъективных гражданских прав на реализацию материального правоотношения / Д. Г. Диамантис // Научная перспектива. – 2014. – № 7. – С. 42–43.

39. Дубасов, И. К. К вопросу о независимости уполномоченного по правам ребёнка / И. К. Дубасов // Правовые проблемы укрепления российской государственности / под ред. М. М. Журавлёва, А. М. Барнашова, В. М. Зуева. – Томск, 2010. – С. 94–96.

40. 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.

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. Ильин, А. В. К вопросу о содержании преюдициальности – свойства законной силы судебного решения / А. В. Ильин // Закон. – 2015. – № 3. – С. 75–93.

46. 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.

47. 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.

48. Карпеня, К. С. Проблемы обеспечения права граждан на обращение в субъектах Российской Федерации / К. С. Карпеня // Экономика. Управление. Право. – 2010. – № 12. – С. 90–92.

49. 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.

50. 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.

51. 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.

52. Кокорхоева, Д. Институциональное развитие политической власти в Республике Татарстан / Д. Кокорхоева // Россия и мусульманский мир. – 2012. – № 5. – С. 27–30.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. Литвяк, Ю. Ф. Отличия добровольного представительства от схожих с ним правоотношений / Ю. Ф. Литвяк // Отечественная юриспруденция. – 2016. – № 6 (8). – С. 52–54.

65. 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.

66. Личковаха, А. В. Правовой статус уполномоченного по правам ребёнка в субъектах РФ / А. В. Личковаха // Lex Russica. – 2014. – Том XCVI. № 8. – С. 899–905.

67. Лошкарёв, А. В. Институт обращений граждан как вид специально-юридических гарантий / А. В. Лошкарёв // Международная торговля и торговая политика. – 2008. – № 1. – С. 198–201.

68. Лукьянчикова, Л. В. Институт народных обращений в России: историко-правовой аспект / Л. В. Лукьянчикова // Государство и право. – 2014. – № 3. – С. 73–84.

69. 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.

70. Макарецев, А. А. Принцип верховенства Конституции РФ: проблемы обеспечения при реализации решений Европейского Суда по правам человека по вопросам избирательного права / А. А. Макарецев // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. – 2015. – Том 11. № 3. – С. 141–146.

71. 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 общ. ред. И. Б. Богородицкого. – 2014. – С. 103–105.

72. 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.

73. 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.

74. 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. – Екатеринбург: Уральский государственный педагогический университет, 2013. – С. 9–13.

75. 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.

76. 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.

77. 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.

78. 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 / отв. ред. В. В. Пономарева. – Красноярск, 2007. – С. 156–167.

79. 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.

80. 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.

81. 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.

82. 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-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2015. – С. 82–89.

83. 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.

84. 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.

85. 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.

86. 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.

87. 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.

88. 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.

89. Саликова, Е. М. Исполнительная сила судебных актов в России / Е. М. Саликова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2013. – № 7. – С. 28–33.

90. 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.

91. 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: Офсет-сервис, 2018. – С. 228–236.

92. Седельников, О. Ю. Право на обжалование: благо или вред? / О. Ю. Седельников // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2008. – № 2. – С. 164–166.

93. 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.

94. 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 / отв. ред. Н. В. Кешикова. – 2015. – С. 358–364.

95. 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.

96. 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.

97. Соловьёва, Т. В. Об отсутствии единого нормативно закрепленного порядка приведения в исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека / Т. В. Соловьёва // Международное право. – 2013. – № 4. – С. 184–200.

98. Сусллова, Н. В. Дефекты в российском праве: постановка проблемы, научные подходы, понятие / Н. В. Сусллова // Пробелы в российском законодательстве. – 2012. – № 2. – С. 36–39.

99. 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.

100. Тимошенко, И. В. Институт представительства в административно-юрисдикционном процессе: реалии и перспективы / И. В. Тимошенко // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2015. – № 1. – С. 77–87.

101. 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.

102. 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.

103. 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.

104. Толстой, Р. В. Проблема внедрения в отечественную юридическую практику способов внесудебного разрешения правовых конфликтов / Р. В. Толстой // Проблемы права. – 2010. – № 2. – С. 76–80.

105. Тоноян, Г. Х. Предпосылки формирования института обжалования в административном праве / Г. Х. Тоноян // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 2. – С. 204–208.

106. 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.

107. Усков, В. А. Трансформация партийно-государственной системы управления в СССР 1920-х – 1950-х гг.: из опыта органов партийного контроля / В. А. Усков // Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. – 2014. – № 2. – С. 168–173.

108. Ушаков, П. П. Становление и развитие прав человека в России / П. П. Ушаков // Политика и общество. – 2011. – № 11. – С. 143–152.

109. 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.

110. 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.

111. 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.

112. 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.

113. 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.); Красноярский государственный педагогический университет им. В. П. Астафьева. – Красноярск, 2012. – С. 214–218.

114. Чапковская, Е. А. Политико-правовое регулирование международной деятельности регионов России / Е. А. Чапковская // Астраполис: Астраханские политические исследования. – Астрахань, 2015. – С. 32–37.

115. 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.

116. Шарипов, И. И. О взаимодействии государственных органов власти и общественных объединений по гармонизации международных отношений в Республике Татарстан / И. И. Шарипов // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 5 (113). – С. 77–82.

117. Шилова, Е. А. К вопросу о реализации принципа обязательности судебных решений в административном судопроизводстве / Е. А. Шилова // Проблемы права. – 2012. – № 1. – С. 120–123.

118. 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.

119. 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.

120. Ямщикова, С. Л. Некоторые особенности применения права как формы реализации права / С. Л. Ямщикова // Научные работы, практика, разработки, инновации 2013 года: сборник научных докладов. – Warszawa: Diamond trading tour, 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 / Д. А. Авдеев. – Тюмень, 2004. – 239 с.

2. Афанасьева, Л. В. Нормы права и их действие (вопросы теории): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Л. В. Афанасьева. – Москва, 2000. – 177 с.

3. 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 / Г. Г. Босхомджиева. – 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 / В. А. Быков. – Саранск, 2011. – 222 с.

5. Воронов, А. Ф. Эволюция функциональных принципов гражданского процесса: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / А. Ф. Воронов. – 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 / А. Г. Гатауллин. – 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 / А. А. Гатин. – 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 / И. В. Гончаров. – 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 / Н. В. Гончарова. – 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 / С. С. Горбунов. – 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 / С. С. Егоров. – 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 / Е. А. Еремеева. – 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 / Я. А. Зорина. – 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 / В. В. Иванов. – 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 / Н. А. Иванова. – Москва, 2007. – 24 с.

16. Кононов, А. А. Институционализация правового регулирования: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / А. А. Кононов. – Санкт-Петербург, 2004. – 155 с.

17. Королев, А. А. Политика КПСС по повышению роли государственных органов и общественных организаций в коммунистической воспитании молодежи: тенденции и противоречия (середина 60-х и 80-х гг.): автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук / А. А. Королев. – 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 / К. А. Кузнецов. – 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 / А. В. Курочкин. – Казань, 2003. – 158 с.

20. Лаврик, М. А. Гарантии конституционных прав человека (соматический аспект): диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / М. А. Лаврик. – 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 / К. Г. Лачуев. – 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 / О. О. Маленко. – 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 / П. С. Морозов. – 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 / Т. А. Николаева. – 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 / А. А. Овчаренко. – 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 / Е. В. Печкурова. – 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 / Д. А. Плотников. – 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 / Е. В. Портнова. – 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 / А. Л. Слепышев. – Челябинск, 1990. – 26 с.

30. Смольянов, М. С. Юридическая процедура как гарантия прав человека: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / М. С. Смольянов. – 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 / Л. Н. Федорова. – 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 / Е. Н. Хазов. – 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 / В. С. Цвиль. – 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 / К. Д. Шаймарданов. – 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 / О. А. Шварц. – Москва, 1999. – 207 с.

*Научное издание*

Гизятова Светлана Владимировна  
Курочкин Анатолий Васильевич

**РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА  
НА ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ И РЕШЕНИЙ  
ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СУБЪЕКТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Чебоксары, 2026 г.

Компьютерная верстка *Е. А. Малышева*

Подписано в печать 31.03.2026.

Дата выхода издания в свет 09.04.2026.

Формат 60×84/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Гарнитура Times. Усл. печ. л. 9,07. Заказ К-1469. Тираж 500 экз.

Издательский дом «Среда»  
428023, Чебоксары, Гражданская, 75, офис 12  
+7 (8352) 655-731  
info@phsreda.com  
<https://phsreda.com>

Отпечатано в Студии печати «Максимум»  
428023, Чебоксары, Гражданская, 75  
+7 (8352) 655-047  
info@maksimum21.ru  
[www.maksimum21.ru](http://www.maksimum21.ru)