

**КАК и КУДА  
ПРАВИЛЬНО  
ПИСАТЬ  
ЖАЛОБУ,  
ЧТОБЫ ОТСТОЯТЬ  
СВОИ ПРАВА**



**Вера Надеждина**  
**Как и куда правильно**  
**писать жалобу, чтобы**  
**отстоять свои права**

*Текст предоставлен правообладателем.*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=6085672](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=6085672)*

*Как и куда правильно писать жалобу, чтобы отстоять свои права /*

*Авт.-сост. В. Надеждина: Астрель; Москва; 2012*

*ISBN 978-985-16-9969-4*

**Аннотация**

Книга является справочным пособием по порядку обращения в государственные органы и неправительственные организации в связи с защитой прав и свобод граждан. Книга будет полезна всем гражданам, пытающимся самостоятельно защитить свои права.

# Содержание

Введение	4
Глава 1. Административный и судебный порядок обжалования	39
Глава 2. Общие правила подачи жалоб и заявлений	48
Конец ознакомительного фрагмента.	58

# Как и куда правильно писать жалобу, чтобы отстоять свои права

*Автор-составитель*  
*Надеждина В.*

## Введение

Всякое демократическое государство устанавливает и провозглашает перечень прав и свобод своих граждан и создает специальные социальные институты для соблюдения и защиты этих прав и свобод. Сами понятия демократии и правового государства в определенной мере связаны с пониманием поддержания определенного соотношения прав и свобод человека и государственной власти.

Свобода – способность и возможность сознательного и волевого выбора индивидом своего поведения, мера независимости человека от внешних условий и обстоятельств. Под правом же следует всегда понимать частичное ограничение свободы личности, необходимое для совместного сосуществования свободных граждан. В демократическом го-

сударстве права и свободы человека и гражданина должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность государственной власти и местного самоуправления. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Ниже приведен развернутый перечень прав и свобод, которыми обладает российский гражданин.

К личным правам относится совокупность естественных и неотчуждаемых основополагающих прав и свобод, которые принадлежат человеку от рождения и не зависят от его принадлежности к конкретному государству:

- право на жизнь;
- право на свободу, физическую целостность и личную неприкосновенность;
- право не подвергаться пыткам или жестокому, унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;
- право на защиту чести и доброго имени;
- право на свободное передвижение и свободный выбор места жительства, право покидать собственную страну и свободно в нее возвращаться;
- право на судебную защиту и правосудие;
- свобода мысли, совести и религии;
- свобода слова и иного выражения;
- право свободно определять свою национальную принадлежность и пользоваться родным языком;
- право на неприкосновенность частной жизни, личную и

семейную тайну;

– право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и некоторые другие права.

Политические права в Конституции Российской Федерации перечислены в трех статьях. Это:

– право проводить собрания, шествия, митинги, демонстрации, пикетирования;

– право на участие в управлении делами государства;

– избирательное право;

– право на равный доступ к государственной службе и на участие в осуществлении правосудия;

– право подачи индивидуальных и коллективных петиций.

Социально-экономические права и свободы:

– право на свободу предпринимательства;

– право частной собственности, в том числе на землю;

– свобода труда;

– право на социальное обеспечение;

– право на жилище;

– право на охрану здоровья и медицинскую помощь;

– право на благоприятную окружающую среду;

– право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды;

– право на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу лица экологическим правонарушением;

– свобода преподавания (академическая свобода);

- свобода творчества;
- право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры;
- право на доступ к культурным ценностям.

Особо следует подчеркнуть также понятие конституционных гарантий прав и свобод. Под конституционными гарантиями понимают совокупность установленных конституцией процессуальных прав, мер и механизмов, которые служат средством защиты основных материальных прав и свобод человека, а также правила, которые регулируют возможность ограничения прав и свобод человека.

К первому виду конституционных гарантий относятся:

- право на судебную защиту прав и свобод;
- право на рассмотрение своего дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых данное дело отнесено законом;
- право на защиту, получение квалифицированной юридической помощи, в том числе право пользоваться услугами адвоката с момента задержания, ареста или предъявления обвинения;
- право на обжалование в суде незаконного ареста, право не свидетельствовать против самого себя и своих близких;
- право считаться невиновным, пока обратное не будет доказано и установлено (презумпция невиновности);
- право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц;

– право обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты.

Ко второму виду конституционных гарантий относят организацию судебной власти, независимость которой обеспечивается:

- несменяемостью и неприкосновенностью судей;
- проверкой Конституционным Судом РФ по жалобам граждан и по запросам судов соответствия закона Конституции РФ, примененного или подлежащего применению в конкретном деле;
- введением института Уполномоченного по правам человека РФ.

Третий вид конституционных гарантий – правила, устанавливающие основания и пределы возможного ограничения прав и свобод человека:

– закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет (никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением);

– права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства.

Государство приняло на себя обязанность признавать, со-

блюдовать и защищать права и свободы человека и гражданина, ограждать их от любого незаконного вмешательства или ограничения. Эта конституционная обязанность государства состоит в создании условий для их реализации и механизма их защиты. Эти механизмы предусматривают:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие;

- обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;

- обязанность государственных служащих обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

- своевременное рассмотрение обращений граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принятие по ним решений.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Важно знать нормы законодательства об обязанностях органов государства и должностных лиц. В большинстве случаев при выдвижении требования компенсации морального вреда, причиненного государственными органами и их ра-

ботниками, надо доказывать их вину, то есть умышленное или по неосторожности несоблюдение норм действующего законодательства.

Защиту нарушенных гражданских прав осуществляет суд, арбитражный суд или третейский суд. Защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд.

Конституция провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», а «государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется». Это единственная высшая ценность; все остальные общественные ценности (в том числе обязанности человека) такой конституционной оценки не получили и, следовательно, располагаются по отношению к ней на более низкой ступени и не могут ей противоречить. Только в отдельных, специально оговоренных в Конституции РФ исключительных случаях, при особых, как правило, обстоятельствах отдельные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены.

Возможно, многие и не подозревают, какой огромный перечень прав и свобод человека и гражданина содержится в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой еще Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 года,

и в Конституции Российской Федерации. Причем раздел о правах человека прописан в Конституции в соответствии с самыми высокими мировыми стандартами. В нем провозглашается принцип непосредственного действия общепризнанных норм международного права, устанавливается, что в РФ признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Это означает, что в стране вводятся в действие высшие правовые принципы, выработанные демократическим движением, а также его опыт, обобщенный международно-правовыми актами. Среди них – Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1996 г., Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания 1987 г., Декларация глав государств СНГ о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод 1993 г. и многие другие.

Как знак восприятия демократических традиций и ценностей в Конституции Российской Федерации 1993 г. на первое место поставлены личные права, на второе – политические и только на третье – социально-экономические права.

В действительности соотношение полномочий должност-

ных лиц и граждан в правотворческом процессе выглядит так – должностные лица принимают решения посредством издания обязательных для исполнения правовых актов, а гражданин пользуется своей властью, как правило, только в случаях нарушения своих прав, посредством направления жалоб и заявлений в различные инстанции.

Государственный орган в лице его должностных лиц одновременно несет на себе обязанность обеспечения сохранности прав и законных интересов граждан перед произволом должностных лиц. Из практики также общеизвестно, что как бы ни была совершенна правовая система государства, нарушения закона, прав и свобод человека и гражданина имели место всегда и везде. Конечно, не следует мириться с таким положением дел – верховенство закона и господство права должны быть обязательно и немедленно восстановлены, ибо попустительство порождает произвол. А вот каким образом осуществляется защита нарушенных прав, и будет рассказано этой книге.

Для начала следует усвоить, что с точки зрения юридической силы решения судебное разбирательство – наиболее действенный способ защиты прав граждан. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (далее – Закон об обжаловании) устанавливает, что «каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государ-

ственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы» (ст. 1). Согласно ст. 6 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации (см. также ст. 8 Закона об обжаловании). При этом в случае противоречия какого-либо решения или акта органа исполнительной или представительной власти и судебного решения обязательному исполнению подлежит исключительно решение суда; будучи законным, оно является приоритетным перед любым актом. Это само собой разумеющееся положение важно знать, помнить и уметь им пользоваться, особенно на стадии принудительного исполнения решения суда.

Кроме того, в пользу судебного порядка обжалования действий и решений органов власти свидетельствует тот факт, что в суд можно направлять жалобу на любое решение любого органа (кроме вышестоящей инстанции системы орга-

нов правосудия).

Однако обжалование действий и решений через суд невыгодно с точки зрения временных и финансовых затрат на его реализацию – иногда дело в суде решается годами. К тому же судебный порядок решения спора требует предварительной уплаты госпошлины. Поэтому нерационально при малейшем нарушении ваших прав со стороны должностных лиц немедленно обращаться с иском заявлением в суд, особенно если нет полной уверенности в противоправности деяния ответственного должностного лица. Дело может затянуться на весьма длительный срок и вызвать неоправданно большие издержки времени и денег.

Для начала стоит попытаться защитить свои права путем реализации ст. 4 Закона об обжаловании. В ней, в частности, указано, что «гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему». То есть Закон предоставил гражданам право обжаловать неправомерные действия любого должностного лица его непосредственному начальнику, независимо от статуса и подчиненности органа. Сама жалоба, как и судебное исковое заявление, может касаться любого аспекта нарушения любых из вышеперечисленных прав,

как это нарушение понимается самим гражданином.

Рассчитывая на положительное решение по вашей жалобе в одной из инстанций, обжаловать действия нижестоящих должностных лиц вышестоящим можно до тех пор, пока процесс обжалования не дойдет до высшего органа или должностного лица данной структуры. Как правило, применение такого порядка обжалования неправомερных действий и решений органов власти является более выгодным, поскольку на рассмотрение жалобы каждой инстанцией отводится не более одного месяца.

В процессе обжалования следует строго соблюдать правило о том, что обжаловать в последующей инстанции необходимо действия и решения должностных лиц предыдущей инстанции. Следует также иметь в виду, что жаловаться на действия представителя органа власти (как, впрочем, и любого другого органа) необходимо его ближайшему начальнику, поскольку жалоба, изначально направленная высшему должностному лицу, будет после ознакомления все равно перенаправлена тому начальнику, в подчинении которого находится обжалуемый (это как раз и будет тот самый непосредственный ближайший начальник). Такое перенаправление потребует некоторого времени, что затянет весь процесс реализации права на защиту. Поэтому в процессе обжалования действий и решений любых должностных лиц любого органа или организации сразу направляйте жалобы в соответствии с вышеуказанным порядком, т.е. непосредственно-

му начальнику.

Направление жалобы на действия и решения должностных лиц любых органов государственной власти и местного самоуправления должно совершаться по определенным правилам. Во-первых, необходимо правильно составить жалобу, во-вторых, правильно изложить ее суть. Чтобы соблюсти эти правила, в жалобе необходимо:

- указать, в какой орган и какому должностному лицу направляется жалоба;

- указать, от кого жалоба (для граждан – фамилию, имя, отчество; для организаций – должность обращающегося, наименование организации, фамилию, имя, отчество обращающегося);

- указать в тексте документа, что это именно жалоба (а не обращение или заявление);

- указать суть жалобы (по возможности указать все известные вам данные о лице, чьи действия (бездействие) обжалуются (ф. и. о., должность, звание, место работы, номер служебного удостоверения, нагрудного знака и т.д.), указать все имеющиеся отношения к жалобе обстоятельства нарушения ваших прав;

- сделать ссылки на документальные данные или иные доказательства тех обстоятельств, на которые вы ссылаетесь; сделать ссылки на положения действующего законодательства, закрепляющего принадлежность вам прав, нарушенных органом власти; ссылки на положения действующего за-

конодательства, закрепляющего не выполненные должностным лицом обязанности; приложить к жалобе копии имеющих отношение к делу документов; в конце жалобы привести перечень прилагаемых документов и, наконец, поставить дату и подпись.

Для обеспечения возможности продолжения процесса обжалования необходимо сделать копию окончательного варианта жалобы на копировальном аппарате или просто переписать текст жалобы от руки. Документ, содержащий жалобу, следует передать в канцелярию или другое соответствующее уполномоченное подразделение (далее – канцелярия) органа, где находится непосредственный начальник лица, действия которого обжалуются, причем при обращении в канцелярию необходимо передать оригинал жалобы с приложениями, а на копии жалобы потребовать проставить входящий номер документа, печать этого учреждения, дату, подпись должностного лица, принявшего документ. Копия жалобы должна храниться у вас как подтверждение факта вашего обращения с жалобой в определенный день. Со дня, следующего за днем обращения, начинает исчисляться месячный срок, отведенный для рассмотрения жалобы. По истечении указанного срока заявитель имеет право предъявить жалобу на бездействие органа власти в вышестоящую инстанцию или в суд.

Если неизвестно место нахождения канцелярии либо личное обращение в канцелярию затруднительно, либо жалобу в

канцелярии отказываются принимать, все вышеперечисленные документы (жалоба с приложениями) необходимо направить по почте заказным письмом с уведомлением и с описью содержимого. В этом случае полученное уведомление будет являться подтверждением факта вашего обращения с жалобой (копия которой также должна находиться у вас на хранении).

Итак, вышестоящие в порядке подчиненности орган, объединение, должностное лицо, получив ваше обращение, обязаны рассмотреть вашу жалобу на действия и решения любого подчиненного работника или нижестоящего должностного лица этой организации или органа в месячный срок. После истечения этого срока соответствующее ответственное лицо обязано дать вам ответ на вашу жалобу. Во избежание излишних хлопот в жалобу стоит включить просьбу о направлении решения по почте.

Если полученное решение по жалобе вас не устраивает, то его необходимо обжаловать в вышестоящую инстанцию данной организации. Рассмотрение жалобы на не удовлетворяющее вас решение осуществляется в те же сроки (один месяц).

По общему правилу новое решение тоже может быть обжаловано. Обжаловать его необходимо в инстанцию, стоящую еще выше. Если такая инстанция отсутствует, то целесообразно обратиться в органы прокуратуры (вообще говоря, в этот орган, предназначенный для защиты прав и за-

конных интересов граждан, направлять обращение целесообразно уже после второго незаконного (или не устраивающего вас) решения по жалобе, хотя в принципе обращаться в прокуратуру можно в любой момент процесса обжалования). Причем, в данном случае действовать необходимо в двух направлениях: обратиться с жалобой на вынесенное решение в прокуратуру и одновременно в третью (если такая имеется) инстанцию той организации, должностное лицо которой является автором неправомерного или необоснованного решения по жалобе. Но делать это необходимо осторожно, исходя из сложившейся обстановки, взвесив все «за» и «против», поскольку в случае окончательного выбора пути обжалования через прокуратуру дальнейшее развитие процесса обжалования будет происходить преимущественно в этом направлении, а после прохождения всех инстанций органов прокуратуры жалоба может быть направлена только в суд.

Итак, если в удовлетворении вашей жалобы отказано, если решение по жалобе вас не устраивает или если ответ в установленный срок, не превышающий одного месяца со дня ее подачи, вовсе не получен, что должно быть документально подтверждено, необходимо обратиться с жалобой в прокуратуру или суд.

Особой инстанцией, точнее, целой структурой государственных органов, специально созданных для обеспечения законности и правопорядка и не входящих в структуру ор-

ганизации, допустившей нарушение прав и свобод человека и гражданина, является прокуратура. В прокуратуру можно и нужно обращаться на любом этапе борьбы с чиновничьим произволом.

В процессе обжалования действий и решений должностных лиц прокуратура занимает промежуточное положение между должностным лицом, которое вынесло обжалуемое решение, и судом. Дело в том, что решение прокурора (в том числе и генерального), с одной стороны, в силу требования закона (ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») обязательно к исполнению лицами, нарушившими права гражданина; с другой – такое решение не является окончательным и может быть обжаловано в суд (ст. 10). Решение же суда (точнее, суда второй инстанции – последней инстанции, доступной непосредственно заявителю), является окончательным и обжалованию не подлежит. Оно подлежит только пересмотру и только в порядке надзора, возбуждение которого зависит не от заявителя жалобы, а от прокурора или председателя суда, к которым при наличии необходимости дальнейшего развития правозащитного процесса и следует обращаться. Конечно, решение суда последней инстанции можно обжаловать в международный суд, находящийся в Страсбурге, но это действие предпринимается по совершенно особенной процедуре, никак не связанной с положениями российского законодательства – во время данной процедуры нет возможности ссылаться ни на

какие законодательные акты Российской Федерации. Внутри страны, согласно ст. 1 Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168 – ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями от 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г.), прокуратура Российской Федерации является наивысшей обеспечивающей правопорядок инстанцией – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными

федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законодательства Российской Федерации. При этом работникам прокуратуры запрещается пересылка жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются.

Поступающие в органы прокуратуры заявления и жалобы, иные обращения рассматриваются прокурором в порядке и сроки, которые установлены федеральным законодательством (ст. 10 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Согласно п. 10 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 15 декабря 1998 г. № 90 «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», обращения военнослужащих и членов их семей, поступающие в Генеральную прокуратуру РФ, прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним военные и иные специализированные прокуратуры, разрешаются в срок до 15 дней, а поступающие в районные и городские прокуратуры, военные прокуратуры армий, соединений, гар-

низонов, иные специализированные прокуратуры, безотлагательно, но не позднее 7 дней со дня их поступления.

Остальные обращения граждан и должностных лиц разрешаются в срок не позднее месяца со дня поступления в прокуратуру, а не требующие дополнительного изучения и проверки – не позднее 15 дней, если иной срок не установлен федеральным законодательством или законодательством субъекта РФ.

Обращаясь с жалобой в прокуратуру, следует рассчитывать на то, что срок разрешения обращения может быть продлен прокурором либо его заместителем. При этом заявителю, а также органу или лицу, направившему обращение, должно быть сообщено о причинах задержки и характере принимаемых мер. Кроме того, в исключительных случаях после выяснения причин несвоевременного разрешения обращения и принятия мер к виновным, если это произошло ввиду небрежного отношения к выполнению поручения, срок разрешения может быть продлен повторно также с обязательным извещением заинтересованных лиц.

При необходимости срок разрешения обращений военнослужащих и членов их семей также может быть продлен в указанном выше порядке, но не более чем на 15 дней.

Ответ прокурора на заявление, жалобу или иное обращение гражданина должен быть мотивированным, со ссылкой на соответствующие принятому решению положения законодательства. Если из ответа следует признание наличия

нарушения прав и свобод человека и гражданина со стороны должностного лица, то в официальном ответе должны содержаться сведения о принятых к правонарушителю мерах. Если в удовлетворении заявления или жалобы отказано, то заявителю должны быть разъяснены порядок обжалования принятого решения (жалоба приносится вышестоящему прокурору), а также право обращения в суд, если таковое предусмотрено законом.

Если жалоба не подлежит разрешению в органах прокуратуры, то она в пятидневный срок с момента поступления должна быть направлена по принадлежности с извещением заявителя либо в официальном ответе должен быть разъяснен порядок обращения в надлежащую инстанцию. Это закрепленное в п. 4 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 15 декабря 1998 г. № 90 правило позволяет в случае наличия сомнений относительно правильности выбора органа, в который следует направлять жалобу, найти выход из сложившейся ситуации – направить жалобу в прокуратуру. Работники прокуратуры, в свою очередь, определяют надлежащий орган для обращения и в пятидневный срок направят в этот орган принятую к рассмотрению жалобу либо сообщат об этом органе заявителю и разъяснят порядок обращения в него. Если разрешение заявленного обращения не входит в компетенцию данной прокуратуры, то оно подлежит пересылке соответствующему прокурору с уведомлением об этом заявителя.

В ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами. Они также могут участвовать в судебном разбирательстве по приглашению граждан. Поэтому при наличии явных грубых нарушений закона, предвзятого отношения к вам со стороны судьи при рассмотрении вашей жалобы в судебном заседании следует потребовать прекратить рассмотрение дела по существу в связи с необходимостью вызова прокурора.

Об этом следует заявить судье ходатайство (лучше в письменном виде). Далее путем последующего обращения с заявлением к прокурору за защитой своих прав и законных интересов потребовать его присутствия на судебном заседании. Присутствие представителя прокуратуры может существенно повлиять на поведение судьи и заставить его действовать строго в соответствии с законом.

Законодательством предусматривается возможность принятия прокурором в установленном законом порядке мер по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения. Информация о таких нарушениях может содержаться и в вашем обращении. Так что смело заявляйте лицу, нарушающему ваши права, что если данное лицо не предпримет действий, направленных на восстановление нарушенных прав, вы обязательно обратитесь в прокуратуру с требованием принятия мер ответственности.

Решение по жалобе на приговор, решение, определение и постановление суда, а равно другое решение нижестоящего прокурора в соответствии с общим правилом может быть обжаловано вышестоящему прокурору. При этом решение, принятое любым (даже генеральным) прокурором, не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.

Согласно ст. 2 Закона об обжаловании, «к действиям (решениям) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений и должностных лиц, государственных служащих, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, в результате которых нарушены права и свободы гражданина, созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности».

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов, предприятий, объединений, должностных лиц, государственных служащих, если оно повлекло за собой одно из вышеперечисленных последствий. Гражданин вправе обжаловать как вышеназванные действия (решения), так и послужившую основанием для совершения действий (принятия решений) информацию либо то и другое одновременно.

К официальной информации относятся сведения в письменной или устной форме, повлиявшие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий (принятия решений).

При этом суды рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме: действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ; действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Жалоба в суд (впрочем, как и в другую инстанцию) может быть подана гражданином, права которого нарушены, или его представителем, а также по просьбе гражданина надлежаще уполномоченным представителем общественной организации, трудового коллектива. «Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица, государственного служащего» (ст. 4 Закона об обжаловании).

Если заявитель жалобы является военнослужащим, то он вправе в предусмотренном порядке обратиться в военный суд с жалобой на действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц, нарушающие его права и свободы.

При этом суд, приняв жалобу к рассмотрению, по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Для обращения в суд с жалобой устанавливаются следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав; один месяц со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе вышестоящего органа, объединения, должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Случается так, что в силу различных причин установленный законом срок подачи жалобы не выполняется. Однако не всегда это приводит к потере права обращения в суд. При наличии уважительной причины пропущенный срок подачи жалобы может быть восстановлен судом (уважительной причиной, согласно ст. 5 Закона об обжаловании, считаются «любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях»).

Весьма интересным представляется положение ст. 6 За-

кона об обжаловании о том, что на государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия и их объединения, общественные объединения, на должностных лиц, государственных служащих, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений), в то время как гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод. Из этого следует, что обжаловать незаконное действие или решение имеет смысл только тогда, когда наличествует основанная на законе уверенность в противоправности деяния, повлекшего нарушение имущественных или личных неимущественных прав и свобод гражданина. Такая уверенность при этом должна быть основана не на субъективных, а на объективных данных, желательно на письменных доказательствах, свидетельствующих о неправомерности обжалуемых действий. В противном случае решение органа власти может быть признано не противоречащим законодательству. Жалоба, соответственно, останется без удовлетворения, а возмещение причиненного вреда станет невозможным.

В подобной ситуации восстановление прав и свобод человека и гражданина может быть реализовано лишь путем оспаривания в суде конституционности нарушающего права и свободы человека и гражданина закона (аналогично –

законности подзаконного акта (указа Президента РФ, постановления Правительства РФ) или соответствия законодательству ведомственного, локального или иного правового акта).

При установлении обоснованности жалобы суд обязан признать обжалуемое действие (решение) незаконным, удовлетворить требование гражданина и отменить примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстановить его нарушенные права и свободы. Кроме того, установив обоснованность жалобы, суд определяет ответственность государственного органа, учреждения, предприятия или должностного лица за действия или решения, приведшие к нарушению прав и свобод гражданина. В отношении государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), признанные незаконными, суд определяет предусмотренную Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» и другими федеральными законами меру ответственности, вплоть до представления об увольнении. При этом ответственность может быть возложена как на тех, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и на тех, кем представлена информация, ставшая основанием для незаконных действий (решений) (ст. 7 Закона об обжаловании).

Материальные убытки и моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации,

возмещаются в установленном Гражданским кодексом РФ порядке (в соответствии со ст. 15 и 151). При этом по общему правилу «вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению лицом, причинившим вред» (ст. 1064 ГК РФ).

Так, в полном объеме подлежит возмещению вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий или бездействия государственных органов либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного взыскания в виде ареста или исправительных работ. В таких случаях вред возмещается за счет казны Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом – за счет казны субъекта федерации или казны муниципального образования в порядке, установленном законом.

Вынесенное решение суда об удовлетворении жалобы направляется соответствующему органу, объединению или должностному лицу, государственному служащему, а также гражданину не позднее 10 дней после его вступления в законную силу.

В дальнейшем об исполнении конечным адресатом решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда. Если решение суда по каким-либо причинам не исполняется, то суд обязан принять меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, к его принудительному исполнению (ст. 8 Закона об обжаловании). В случае невыполнения судом этого предписания (а такое тоже может быть) есть все основания к принятию мер по обжалованию в соответствующей инстанции бездействия органов правосудия.

Такой порядок призван заставить суд обеспечить выполнение своего решения, защитить ваши интересы, а также восстановить законность и правопорядок.

Теперь немного о финансовой стороне процесса обжалования действий и решений органов власти. Весь досудебный порядок обжалования не требует никаких финансовых издержек (не считая, конечно, затрат на чернила и бумагу). По общему правилу подача жалобы в суд оплачивается государственной пошлиной в установленном размере. Однако на вполне законных основаниях суд может освободить гражданина от уплаты пошлины или уменьшить ее размер. В частности, согласно ст. 80 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, от уплаты судебных расходов освобождаются: истцы – рабочие и служащие – по искам о взыскании заработной платы и по другим требованиям, вытекающим из трудовых правоотношений; стороны – по спорам,

связанным с возмещением ущерба, причиненного гражданину незаконным осуждением, незаконным привлечением к уголовной ответственности, незаконным применением в качестве меры пресечения заключения под стражу либо незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ.

Кроме того, суд или судья, исходя из имущественного положения гражданина, вправе освободить его от уплаты судебных расходов в доход государства.

По своей сути госпошлина является мерой предупреждения подачи в суд необоснованного иска или жалобы. Исходя из этого принципиального положения, Гражданским процессуальным кодексом установлено правило о том, что в случае вынесения решения об отказе в удовлетворении жалобы все затраты, связанные с судебным разбирательством (госпошлина, оплата различных следственных действий; суммы, подлежащие выплате свидетелям и экспертам, расходы, связанные с исполнением решения суда и др.), истцу не возмещаются (ст. 901 ГПК).

Судебные издержки возлагаются на государственный орган, орган местного самоуправления, учреждение, предприятие или объединение, общественное объединение или должностное лицо, государственного служащего, если в суде будет доказано, что их действия, решения носили противоправный характер, а также в случае признания судом их действий (решений) законными, если поданная граждани-

ном вышестоящему в порядке подчиненности органу, объединению, должностному лицу жалоба была оставлена без ответа либо ответ дан с нарушением срока, установленного законодательством (ст. 9 Закона об обжаловании).

Конечно, на самом деле в Российской Федерации еще не существует целостной, надежной, действенной системы реальной защиты прав и свобод человека и гражданина, полностью обеспечивающей законность и правопорядок. Не создан на сегодняшний день тот орган, который мог бы реально защитить права и свободы человека и гражданина. Часто мы наблюдаем за бездействием высоких чинов органов исполнительной власти, особенно там, где должны быть неотложные активные действия с их стороны, также нередки случаи волокиты, бюрократизма, известно множество случаев коррупции во власти.

В органах прокуратуры также много нарушений и недоработок. Практика располагает случаями, когда по вине прокуратуры невиновные оказывались за решеткой, а виновные безнаказанно продолжали вершить свои черные дела. Не всегда прокурорские работники внимательно изучают обращения граждан и принимают по ним необходимые меры. Известны случаи, когда обращение гражданина остается вообще без ответа. Имеются пробелы и в деятельности органов правосудия – отдельные судьи недостаточно ответственно подходят к подготовке процессов, поверхностно изучают дела, вносимые на судебное рассмотрение, нарушают установ-

ленные законом сроки рассмотрения дел и материалов. Порой судьи неудовлетворительно руководят судебным заседанием, ведут себя предвзято по отношению к одному из участников судебного разбирательства, не обеспечивают всестороннее, полное и объективное расследование обстоятельств дела. Все чаще встречаются факты вынесения судами недостаточно мотивированных приговоров, решений, определений и постановлений, часто в решениях отсутствует юридическая аргументация принятого решения.

С другой стороны, несмотря на названные нарушения закона, ежедневно на сотни и тысячи пополняется список справедливо и в соответствии с законодательством решенных жалоб и обращений граждан.

В Российской Федерации уже давно действует институт представительной власти. Сравнительно недавно народные представители определили преследуемые цели деятельности органов прокуратуры и судов: всемерное укрепление законности и правопорядка, предупреждение преступлений и иных правонарушений (ст. 3 Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судоустройстве РСФСР», с изменениями от 2 января 2000 г.). Прокуратура Российской Федерации осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Задача

каждого гражданина – сделать все возможное для того, чтобы, как минимум, не препятствовать обеспечению достижения названными органами целей своей деятельности и, что еще лучше, оказывать им всемерное содействие и помощь. Для этого прежде всего следует самому не совершать противоправных поступков, поступков, противоречащих нормам морали и нравственности.

Вопрос о взятках – отдельный важный момент. Чтобы содействовать приближению победы законности, ни в коем случае не давайте взятку. Если же чиновник требует ее уплаты, если очевидно, что без взятки вам вопрос не решить, немедленно обращайтесь в органы внутренних дел с требованием принятия всех необходимых мер. Пусть этот способ разрешения конфликта будет вам крайне невыгоден, но поступать в такой ситуации по-другому нельзя – лишь таким способом вы надолго отобьете желание требовать дачи взятки не только у вновь назначенного должностного лица, но и у его коллег по работе, и такое ваше поведение приумножит вашу заслугу перед согражданами. Тем более, что если в дальнейшем вам придется повторно обращаться в тот же орган, вам, как и многим другим гражданам, уже не придется обращаться к чиновнику, который во всем ищет свою выгоду – там уже будет другой человек, вполне возможно, более достойный занимать ответственную должность.

Итак, если ваши права ущемлены или вовсе игнорируются – смело жалуйтесь во все инстанции, будучи уверены в

своей правоте. Набравшись сил и терпения, доводите дело до победного конца. Поверьте, в конце пути чувство восстановленной справедливости не только покроет все ваши издержки, но и вселит надежду на благополучный исход дела у других граждан, попавших в такую же ситуацию.

Помимо общего порядка действий в широком спектре жизненных ситуаций, связанных с защитой наших прав, и ценных практических советов, в нашей книге представлено много типовых документов на разные случаи жизни – ведь часто основное затруднение при обращении в различные инстанции состоит в необходимости найти образец договора, типовой договор, бланк договора. Единственное, на что следует обратить внимание читателя – это на то, что использование типового договора может быть только осознанным: в каждом конкретном случае в образец необходимо внести свои коррективы. Бездумное использование типового договора как бланка может привести к недействительности договора в соответствии с российским законодательством.

Далее в книге речь пойдет в основном об обжаловании незаконных решений государственных органов и должностных лиц, причем на примерах нарушений лишь некоторых частных прав и свобод. Однако в аналогичном порядке могут быть обжалованы любые акты учреждений, предприятий, общественных объединений, их органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан (приказы руководителей, решения коллегиальных органов и т.п.).

В каждом конкретном случае текст жалобы может быть иным, чем приведено в формах и примерах – все зависит как от обстоятельств ситуации, так и от изменений, вносимых законодателем в ГК РФ, ГПК РФ, УК РФ, УПК РФ и другие правовые акты.

# **Глава 1. Административный и судебный порядок обжалования**

Российские граждане обладают возможностью обжаловать любые незаконные действия должностных лиц и собственно правовые акты, нарушающие их личные права и частные интересы.

Существует два порядка рассмотрения и разрешения жалоб граждан – административный и судебный.

В административном порядке рассматриваются жалобы в вышестоящие организации всех местных органов власти и управления, учреждений правительственного (министерства) и ведомственного подчинения, жалобы и обращения к Президенту, жалобы Уполномоченному по правам человека.

Указом Президента от 3 апреля 1997 г. было утверждено Положение «Об управлении Президента Российской Федерации по работе с обращениями граждан». Задачей управления является анализ обращений граждан к Президенту, обработка обращений с целью выработки обобщенных предложений по совершенствованию работы правительства в целом и отдельных государственных органов, систематизация и, при необходимости, переадресация жалоб.

Жалобы на нарушение прав и свобод человека с 1998 г. рассматриваются исключительно федеральными и регио-

нальными уполномоченными по правам человека.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, негласно, в отсутствие жалобщика, зачастую лицами, не имеющими должной правовой подготовки. Поэтому жалобы нередко остаются без удовлетворения (по неофициальным данным это около 35 %). Такой порядок не может признаваться эффективным, тем более, если речь идет о привлечении к ответственности виновных должностных лиц. Положительная сторона административного порядка рассмотрения жалобы – возможность быстрого исправления ситуации, содействие ответственному отношению должностных лиц к своей деятельности.

В судебном порядке, как правило, разбираются споры, не нашедшие разрешения в административном порядке. Уровень правовой защиты гражданина здесь выше – стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы иска поэтому выше. В суде гражданин выступает не в роли просителя, а в качестве истца, равной стороны в споре с ответчиком. Обязанность давать объяснения суду возлагается на должностное лицо, принимавшее в административном порядке решение по делу. В ходе процесса ему приходится не только объяснять действия органа и мотивировать их, но и подвергаться оценивающим воздействиям со стороны истца, суда и других участников процесса. Поэтому нередко еще в стадии предварительной подготовки дела к су-

дебному слушанию должностные лица пересматривают свое решение и устраняют допущенные нарушения прав гражданина, предпочитая не доводить дело до суда. Закон РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями и дополнениями от 14 декабря 1995 г.) предусматривает возможность каждого гражданина обратиться в суд, если он считает, что его права и свободы нарушены неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений, должностных лиц, государственных служащих, например, если на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на любые действия (решения), нарушающие права и свободы граждан, кроме действий (решений), проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, и действий (решений), в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

Итак, гражданин вправе обратиться с жалобой по поводу нарушения его прав и свобод либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественно-

му объединению, т.е. подать жалобу в административном порядке к вышестоящему должностному лицу, государственному служащему. Вышестоящие органы обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в удовлетворении жалобы гражданину отказано или ответ не получен в течение месяца со дня ее подачи, гражданин вправе обратиться с жалобой в суд. Приняв жалобу к рассмотрению, суд по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Для обращения в суд с жалобой установлены следующие сроки: три месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; один месяц – со дня получения гражданином письменного уведомления об отказе в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие или решение незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Если же обжалуемое действие или решение суд признает законным, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Решение суда направляется соответствующему органу,

объединению или должностному лицу и гражданину не позднее десяти дней после вступления решения в законную силу. Об исполнении судебного решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

Судебная защита прав военнослужащих, как правило, обеспечивается военными судами. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. «О военных судах Российской Федерации» установил, что военные суды рассматривают административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Кроме того, военные суды вправе признать незаконными нормативные акты Министерства обороны РФ и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы.

В Российской Федерации сложилось довольно развитое, полное и четкое производство по жалобам, хотя сложность вопроса заключается в том, что процедура рассмотрения жалоб не унифицирована – региональные и местные власти вправе сами издавать соответствующие нормативные акты. Процедуры рассмотрения специальных жалоб устанавлива-

ются отдельными федеральными законами.

В производстве по общим административным жалобам можно выделить четыре стадии.

Первая стадия – первичная обработка заявления. На данном этапе уполномоченные служащие получают письменные и выслушивают устные обращения и регистрируют их. В пятидневный срок руководитель обязан обеспечить первичное движение жалобы, то есть определить, кто и как будет работать с жалобой, либо переслать ее в компетентную организацию. Жалобу, которая направляется в другие организации, субъект власти может взять «на контроль». Это означает требование выслать ему копию ответа гражданину, либо вернуть дело после разрешения жалобы. Если жалоба является повторной, к ней необходимо приобщить все материалы предыдущего рассмотрения.

Вторая стадия – проверка жалобы (анализ ситуации). На этом этапе должна быть собрана и проанализирована информация, необходимая для принятия правильного решения. Иногда для проверки образуются специальные комиссии, а к проверкам привлекаются специалисты.

Довольно часто проверяющим приходится выезжать туда, где могут быть получены необходимые сведения. Кроме этого, работа с жалобами предполагает тщательное изучение правовых норм, имеющих отношение к делу. Иногда по результатам такого изучения составляются справки, содержащие соответствующие выводы и предложения.

Третья стадия – принятие решения по жалобе, главная стадия любого административного производства.

Общий срок рассмотрения жалоб граждан – один месяц. Закон четко определил начало течения срока разрешения жалобы – со дня ее поступления в государственную или общественную организацию, обязанную решить вопрос по существу. Срок оканчивается в день принятия (подписания) решения, а если решение не принимается, концом срока следует считать дату подписания ответа на письмо гражданина. При этом, если окончание срока рассмотрения жалобы приходится на нерабочий день, днем окончания срока следует считать первый следующий за ним рабочий день. В результате рассмотрения жалобы может быть принято решение: о полном удовлетворении требований, о частичном удовлетворении, об отказе в удовлетворении жалобы (в связи с ее необоснованностью, с истечением срока, невозможностью ее проверки и т.д.), о разъяснении по поставленным вопросам (об их подведомственности, правовом регулировании и т.д.).

Четвертая стадия производства по жалобам – исполнение принятого решения.

На письменную жалобу, в отличие от устной, на этой стадии должен быть выслан письменный ответ. Субъект власти в таких случаях обязан принять необходимые меры для восстановления нарушенных прав гражданина, принести ему извинения. По просьбе гражданина о принятых мерах необ-

ходимо проинформировать заинтересованных в рассмотрении жалобы лиц.

Помимо собственно существа жалобы, гражданам необходимо помнить также о праве на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями должностных лиц. Одной из главных проблем реализации этого права в настоящее время является отсутствие четко регламентированного порядка добровольного возмещения ущерба, который причинили незаконные действия должностных лиц. То есть, с одной стороны ст. 53 Конституции РФ закрепляет принцип о праве граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных организаций, с другой, из-за отсутствия порядка реализации этот принцип остается по большей части декларативным в рамках административного права. Например, не указывается, из каких средств должен возмещаться ущерб.

Прямое указание в законодательстве РФ на источник возмещения ущерба имеется в гражданском праве. В ст. 1069 Гражданского Кодекса РФ сказано: «Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно каз-

ны Российской Федерации, казны субъекта Российской Федерации или казны муниципального образования». Данная норма указывает на источник возмещения – казну соответствующего уровня, но опять же отсутствует механизм, гарантирующий реальное возмещение ущерба.

Второй российской проблемой обеспечения прав человека является вопрос о реальном наказании конкретных виновных лиц за их нарушение. На практике права граждан в стране грубо нарушаются повсеместно, а виновные в преступлениях против прав человека остаются безнаказанными в абсолютном большинстве случаев. В демократическом обществе, однако, недопустимо оказывать снисхождение человеку, чьи решения и действия, в силу занимаемого общественного положения, нанесли ущерб интересам граждан, организаций, государства или гражданского общества. При этом значение ответственности должно обуславливаться, конечно, не ее жестокостью, а неотвратимостью. Ответственность должностных лиц, виновных в нарушении прав человека, следует признать важнейшим средством защиты прав человека. Само по себе наказание должностных лиц за такие нарушения должно являться одним из основных средств реализации прав человека.

В завершение данной главы расскажем о некоторых общих правилах ведения переписки с органами власти и управления любого уровня. Соблюдая эти правила, вы избавите себя от многих ненужных хлопот.

## **Глава 2. Общие правила подачи жалоб и заявлений**

В юридической практике приходится очень часто сталкиваться с ситуацией, когда неграмотно изложенное требование не только не позволяет уяснить позицию просителя, но и создает процессуальные и чисто технические трудности для решения вопроса в его пользу даже тогда, когда, казалось бы, нарушение прав заявителя налицо.

Составление обращения в тот или иной государственный орган нужно начать с определения получателя документа.

Документы, составляемые для защиты прав и законных интересов, направляются либо непосредственно нарушителю таковых прав, либо в официальный орган, компетенцией которого является восстановление нарушенных прав и интересов, а также привлечение нарушителя к ответственности.

Если вы уверены, что устранение нарушения прав и его последствий зависит целиком и полностью от воли самого нарушителя и его личность (наименование юридического лица) не вызывает сомнений, то письменное обращение к такому лицу никогда не будет являться лишним шагом на пути восстановления нарушенных прав.

Если ваше требование адресовано гражданину, тогда вы указываете полностью его фамилию, имя и отчество, напри-

мер: «Г-ну Петрову Борису Моисеевичу».

При обращении к юридическому лицу полезно указывать конкретное должностное лицо, например: «Первому заместителю Префекта Центрального административного округа г. Москвы Федорову С.Ю.». Таким образом, вы будете знать, к кому в первую очередь обращаться за ответом на ваше обращение и, кроме того, выразите уважение к человеку. Но, если вы не знаете имя и должность руководителя юридического лица, можно указывать только наименование организации: «В Префектуру Центрального административного округа г. Москвы».

Важно определить и официальный орган, в компетенции которого находится решение вопроса о восстановлении ваших прав и законных интересов. Следует учитывать, что ввиду ст. 46 Конституции РФ, гарантирующей каждому право на судебную защиту, осуществление защиты прав в административном порядке во всех случаях не препятствует последующему обращению в судебные органы.

В органы прокуратуры можно обращаться не только по факту нарушения собственных прав, но и также по фактам нарушения закона в самом широком смысле, фактам нарушения прав третьих лиц. То есть, если вы столкнулись с незаконием, то ваше право (а нередко и обязанность, когда речь идет о преступлении) – обратиться к прокурору, поставить его в известность о случившемся. Обращение, как правило, пишется на имя прокурора района (низового админи-

стративного деления), в котором проживает нарушитель закона – физическое лицо; находятся органы управления нарушителя юридического лица: «Прокурору Западного округа г. Москвы Иванову П.С.».

Существуют и другие органы государственной власти, в компетенцию которых входит защита нарушенных прав и законных интересов. Однако их определение целиком зависит от характера нарушенных прав и свобод. Кроме этого, в случае обращения в органы прокуратуры, по результатам проведения прокурорской проверки, заявителю в обязательном порядке укажут орган государственной власти, в компетенции которого находится решение вопроса о защите прав заявителя.

При защите нарушенных прав в судебном порядке, для того чтобы определить конкретный судебный орган для направления документа, следует обращать внимание на характер правоотношений, из которых возник факт нарушения, и на состав участников таких правоотношений.

Общее правило состоит в том, что если судебный акт, который вы намерены получить по результатам рассмотрения вашего обращения, затрагивает права и интересы физических лиц (вы или ваш процессуальный противник; третье лицо, которое может быть привлечено к участию в деле; иные заинтересованные в судебном акте лица являетесь физическими лицами), то такое обращение подлежит рассмотрению в суде общей юрисдикции. В этом случае адресатом обраше-

ния будет районный (низового административного деления) суд общей юрисдикции по месту проживания нарушителя прав – физического лица либо по месту нахождения юридического лица. К примеру: «В Таганский межмуниципальный (районный) народный суд города Москвы». Далее обязательно указывать адрес суда.

Основное различие между направляемыми вами документами – предмет обращения.

Претензия – документ, направляемый непосредственно нарушителю прав и содержащий требования о восстановлении нарушенных действиями адресата прав и законных интересов, устранении таких нарушений. Документы, направляемые непосредственно нарушителям прав, как правило, либо не имеют наименования, либо именуется претензией и содержат предложение об устранении нарушения прав и законных интересов подателя документа.

Жалоба – документ, направляемый в вышестоящие, контролирующие и судебные органы и содержащий просьбу об устранении какого-либо обстоятельства, вызванного действиями (бездействием) должностных лиц (чиновников), органов управления юридических лиц, иных лиц, облеченных властными полномочиями и нарушающими права заявителя, при отсутствии спора между заявителем и лицом, нарушившим права и обязанности.

Заявление – документ, направляемый в вышестоящие, контролирующие и судебные органы, содержащий сведения

информационного характера о фактах и событиях, нарушающих права как заявителя, так и иных лиц, общества и государства в целом, а также требования об устранении таких нарушений, восстановлении справедливости. Заявления подаются при отсутствии со стороны нарушителя действий по устранению фактов нарушения прав, наличии между заявителем и нарушителем спора по поводу необходимости устранения нарушения прав, самого факта правонарушения.

У жалоб и заявлений существует и процессуальный смысл, который приобретается при их направлении в судебные органы. К примеру, в соответствии с нормами ГПК РФ, письменные обращения граждан и юридических лиц в суды общей юрисдикции могут именоваться:

– заявления – исковыми заявлениями; заявлениями о выдаче судебного приказа; заявлениями об установлении фактов, имеющих юридическое значение; заявлениями о признании гражданина безвестно отсутствующим; заявлениями об объявлении гражданина умершим; заявлениями о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным; заявлениями об установлении усыновления (удочерения); заявлениями о признании имущества бесхозяйным; заявлениями о признании утраченного документа на предъявителя недействительным;

– жалобы – жалобами на действия административных органов или должностных лиц; жалобами на действия государственных органов, общественных организаций и должност-

ных лиц, нарушающие права и свободы граждан; жалобами на нотариальные действия (на отказ в их совершении) и, наконец, кассационными жалобами и жалобами в порядке надзора.

Название документа, таким образом, определяется исходя из предмета обращения – конкретного факта нарушения прав и законных интересов гражданина или юридического лица. Надеемся, что приведенной в настоящем пункте информации будет достаточно для определения названия документа.

Определение формы и содержания документа представляет собой третью по очередности задачу.

Претензии, заявления и жалобы должны содержать вводную, описательную, мотивировочную и просительную части.

Во вводной части документа в правом верхнем углу указываются название органа (должностного лица, Ф.И.О. физического лица адресата) и адрес, куда документ направляется, наименование и адрес отправителя, а также отцентрованное и выделенное (крупным шрифтом, подчеркиванием, всеми заглавными буквами) название документа. В предусмотренных законодательством случаях во вводной части документа содержатся указания на уплату и размер государственной пошлины за его рассмотрение, цену иска, номер дела, в связи с производством которого составлен документ, и прочая подобная информация.

В описательной части, по возможности кратко, излагают-

ся фактические обстоятельства, послужившие причиной обращения, из которых следует, что ваше право нарушено.

Изложение должно быть лаконичным и в то же время понятным. Не стоит приводить факты, не имеющие отношения к делу, а те обстоятельства, на которых основываются ваши требования, должны быть построены в логической взаимосвязи и, если возможно, в хронологическом порядке.

Мотивировочная часть документа должна содержать ссылки на нормы права, которые были нарушены, на основании которых вы требуете защиты прав и законных интересов. От правильной юридической квалификации деяния может зависеть, признает ли суд или иной орган данное деяние нарушением или нет. От грамотного правового обоснования зависит и убедительность ваших аргументов.

Просительная часть. Указав на факты нарушения прав и на не соблюденные статьи нормативно-правовых актов, написав фразу: «На основании вышеизложенного:», следует четко и ясно сформулировать ваше требование. Здесь уже не допускаются слова «так как» и «поэтому», все объяснения должны содержаться выше. Нужно указать только, чего вы добиваетесь, например: «Предлагаем вам в пятидневный срок со дня получения настоящего уведомления погасить задолженность по оплате используемых вами помещений в сумме 12345 рублей» или «Прошу взыскать с Ответчика в пользу Истца заработную плату за период очередного отпуска в сумме 452 (четыреста пятьдесят два) рубля».

После указания ваших требований следует перечислить в нумерованном списке все приложения, на которые вы ссылались в основном тексте документа (в том же порядке).

Это могут быть любые письменные доказательства ваших утверждений: справки, выписки, квитанции, договоры, акты и т.д. Копии (в случаях, предусмотренных законом, – подлинники) этих документов должны быть приложены к вашему заявлению.

В конце документа ставят дату и подпись лица-заявителя либо его представителя. Подпись обязательно должна быть с расшифровкой, например: «Генеральный директор ООО «Стелс» \_\_\_\_\_ (Петров Б.М.)».

Если заявление или иной документ подписан представителем, действующим по доверенности, то следует в «приложениях» указать реквизиты доверенности и подписать ее к заявлению. Подпись в таком случае будет выглядеть так: «Представитель Истца (по доверенности) \_\_\_\_\_ (Иванов К.Л.)». Следует помнить, что от лица предприятия подписывать без доверенности какие-либо заявления, претензии, ходатайства и подобные документы, адресованные третьим лицам (в особенности это касается судебных процессуальных документов), имеет право только лицо, прямо уполномоченное на это учредительными документами организации. Как правило, таким лицом является руководитель предприятия. И, разумеется, если заявитель – юридическое лицо (то есть организация), рядом с подпи-

сью ее руководителя ставят печать.

Нелишне позаботиться и об общем оформлении подаваемого вами документа:

– документ всегда лучше читается и воспринимается, если он напечатан, а не написан от руки;

– обращение от имени юридического лица следует составлять на его фирменном бланке (если таковой имеется);

– в тексте документа не стесняйтесь делать больше абзацев: красная строка – это акцент на утверждение, содержащееся в абзаце;

– полезно знать, что перечень зарегистрированных Минюстом РФ актов публикуется, например, в газете «Экономика и жизнь», других изданиях, а также отдельными брошюрами.

Направление жалобы на действия и решения должностных лиц любых органов государственной власти и местного самоуправления должно совершаться по определенным правилам. Во-первых, необходимо правильно составить жалобу, во-вторых, правильно изложить ее суть.

В жалобе необходимо:

– указать, в какой орган и какому должностному лицу направляется жалоба;

– указать, от кого жалоба: для граждан: фамилию, имя, отчество обращающегося; для организаций: должность обращающегося, наименование организации, фамилию, имя, отчество обращающегося;

– указать, что это жалоба (а не обращение или заявление);

– указать суть жалобы;

– необходимо, по возможности, указать все известные вам данные о лице, чьи действия (бездействие) обжалуются (ф. и. о., должность, звание, место работы, номер служебного удостоверения, нагрудного знака и т.д.);

– указать все имеющие отношение к жалобе обстоятельства нарушения ваших прав;

– сделать ссылки на документальные данные или иные доказательства тех обстоятельств, на которые вы ссылаетесь;

– обязательно сделать ссылки на положения действующего законодательства, закрепляющего принадлежность вам прав, нарушенных органом власти;

– сделать ссылки на положения действующего законодательства, закрепляющего не выполненные должностным лицом обязанности;

– приложить к жалобе копии имеющих отношение к делу документов (иногда могут потребоваться заверенные у нотариуса копии), сделав в конце жалобы перечень прилагаемых документов;

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.