



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области

город Санкт-Петербург

18 июля 2012 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей Законодательного Собрания Ростовской области – исполняющего обязанности Председателя Законодательного Собрания Ростовской области Ю.С.Зерщикова и кандидата юридических наук И.А.Сухаревского, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Д.Ф.Вяткина, представителя Совета Федерации – доктора юридических наук А.С.Саломаткина,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом «а» пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального

конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Законодательного Собрания Ростовской области. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – Е.А.Борисенко, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Законодательное Собрание Ростовской области, обратившееся в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (пункт «а» части 2) Конституции Российской Федерации, оспаривает конституционность следующих положений Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»:

части 1 статьи 1, согласно которой данным Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами;

части 1 статьи 2, предусматривающей право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам;

статьи 3, согласно которой правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, данным Федеральным законом и иными федеральными законами (часть 1); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные данным Федеральным законом (часть 2).

Законодательное Собрание Ростовской области просит признать названные законоположения противоречащими Конституции Российской Федерации, ее статьям 1 (часть 1), 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 30 (часть 1), 33 и 76 (часть 5), в той мере, в какой они не распространяют на юридические лица право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, не предусматривают гарантии прав граждан при их обращении к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям и, соответственно, не определяют пределы полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению гарантий права граждан на обращение, дополняющих гарантии, предусмотренные федеральным законом, в том числе в части обращения к государственным и муниципальным предприятиям и учреждениям, а также в части распространения гарантий, установленных для обращения граждан, на обращения юридических лиц.

О такой неопределенности, нечеткости оспариваемого регулирования свидетельствует, по мнению заявителя, отсутствие единообразия в

понимании пределов предоставленного субъекту Российской Федерации полномочия по установлению дополнительных гарантий права на обращение, что выражается, в частности, в различии юридических оценок реализации этого правомочия со стороны контрольно-надзорных и судебных органов. В подтверждение заявитель ссылается на находящееся в производстве Ростовского областного суда дело по заявлению заместителя прокурора Ростовской области об оспаривании ряда положений Закона Ростовской области от 18 сентября 2006 года № 540-ЗС «Об обращениях граждан», которыми его действие распространено на обращения юридических лиц, а на государственные учреждения и государственные унитарные предприятия Ростовской области, муниципальные учреждения и муниципальные унитарные предприятия и их должностных лиц возложены обязанности по рассмотрению обращений граждан (определением Ростовского областного суда от 21 декабря 2011 года производство по данному делу приостановлено до рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации запроса Законодательного Собрания Ростовской области).

Таким образом, исходя из требований статей 3, 36 и 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку ими определяются круг лиц, имеющих право на обращение в соответствии с данным Федеральным законом, органы и лица, на которых возлагается обязанность рассматривать соответствующие обращения, а также полномочия субъектов Российской Федерации в сфере защиты права на обращение в части установления дополнительных гарантий данного права.

2. Согласно Конституции Российской Федерации в Российской Федерации как демократическом, правовом и социальном государстве

человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства; каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 1, часть 1; статья 2; статья 6, часть 2; статья 7). Исходя из этого в Российской Федерации права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются на основе принципа равенства согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, они являются непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием; при этом государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (статья 17, часть 1; статьи 18 и 19; статья 45, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Названные положения Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи требуют от государства максимально широких гарантий реализации конституционных прав и свобод, с тем чтобы они были не иллюзорными, а реально действующими и эффективными. Соответствующие обязанности возлагаются – исходя из конституционных начал разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти – как на органы государственной власти Российской Федерации, так и на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также на органы местного самоуправления. В единстве с закрепленной статьей 21 (часть 1) Конституции Российской Федерации обязанностью государства охранять достоинство личности во всех сферах и тем самым утверждать приоритет личности и ее прав это означает, что во взаимоотношениях с государством личность выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который в силу

статьи 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 года № 4-П, от 2 июля 1998 года № 20-П и от 20 апреля 2006 года № 4-П, определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25 января 2005 года № 42-О, от 13 июня 2006 года № 272-О и № 274-О и др.).

Из приведенной правовой позиции, определяющей характер взаимоотношений личности и государства, следует, что обусловленная правом гражданина участвовать в предоставленных законом пределах в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы, и контроле за их исполнением возможность вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами. Кроме того, она представляет собой одно из необходимых и важных правомочий комплексного права на участие в управлении делами государства и местном самоуправлении (статья 32, часть 1; статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации) в демократическом обществе, что вытекает из положений Конституции Российской Федерации, согласно которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (статья 3, части 1 и 2).

В целях обеспечения участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и в местном самоуправлении, а также следуя

необходимости создания гарантий защиты прав личности в ее взаимоотношениях с государством в лице носителей публичной власти, Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33), которое в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – способом оптимизации деятельности органов публичной власти.

Такой подход отвечает общепризнанным принципам и нормам международного права, являющимся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, в частности положениям Всеобщей декларации прав человека (статья 19, пункт 1 статьи 21) и Международного пакта о гражданских и политических правах (статья 19, пункт «а» статьи 25), провозглашающим право каждого человека на свободу убеждений и на свободное их выражение, включая свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи любыми средствами – устно, письменно, посредством печати или иными способами по своему выбору и независимо от государственных границ, а также право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений.

Согласно развивающей и конкретизирующей эти положения Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы

(принята 9 декабря 1998 года резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 53/144) каждый человек имеет право – индивидуально и совместно с другими – на реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел; это право включает, в частности, право представлять в правительственные органы и учреждения, а также в организации, занимающиеся ведением государственных дел, критические замечания и предложения относительно улучшения их деятельности и привлекать внимание к любому аспекту их работы, который может затруднять или сдерживать поощрение, защиту и осуществление прав человека и основных свобод; при осуществлении прав человека и основных свобод, включая поощрение и защиту прав человека, упомянутых в данной Декларации, каждый человек – индивидуально и совместно с другими – имеет право пользоваться эффективными средствами правовой защиты и быть под защитой в случае нарушения этих прав; с этой целью каждый человек, чьи права или свободы предположительно нарушены, имеет право лично или через посредство законно уполномоченного представителя направить жалобу в независимый, беспристрастный и компетентный судебный или иной орган, созданный на основании закона, рассчитывать на ее своевременное рассмотрение этим органом в ходе публичного разбирательства и получить от такого органа в соответствии с законом решение, предусматривающее меры по исправлению положения, включая любую надлежащую компенсацию, в случае нарушения прав или свобод этого лица, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки; с этой же целью каждый человек – индивидуально и совместно с другими – имеет, в частности, право в связи с нарушениями прав человека и основных свобод в результате политики и действий отдельных должностных лиц и государственных органов подавать жалобы или иные соответствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган,

предусмотренный правовой системой государства, которые должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки (статья 8; пункты 1 и 2, подпункт «а» пункта 3 статьи 9).

Таким образом, закрепленное в статье 33 Конституции Российской Федерации и отвечающее международно-правовым стандартам право граждан Российской Федерации на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является важным средством осуществления и защиты прав, свобод и законных интересов граждан, одной из форм их участия в управлении делами государства и в местном самоуправлении, инструментом взаимодействия личности и публичной власти и потому в силу статей 2, 15, 17, 18 и 45 Конституции Российской Федерации должно обеспечиваться законодателем, который обязан установить эффективный механизм его реализации и защиты.

Осуществляя соответствующее регулирование исходя из нормативного содержания права граждан на обращение, как оно определено Конституцией Российской Федерации, федеральный законодатель связан конституционными основами правового положения личности и общими принципами организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, установленными на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами. Обладая значительной свободой усмотрения при определении процедур, сроков рассмотрения обращений, мер реагирования и других необходимых гарантий, федеральный законодатель вместе с тем не вправе допускать каких-либо ограничений прав и свобод лиц, являющихся участниками соответствующих отношений, если этого не требуют цели защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

3. Законодательную основу регулирования правоотношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права

на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, образует Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который определяет права и обязанности участников соответствующих отношений как на государственном, так и на муниципальном уровне, базовые гарантии, порядок рассмотрения обращений граждан.

Закрепляя принцип свободной и добровольной реализации гражданами Российской Федерации права на обращение и одновременно – недопустимость нарушения при осуществлении данного права прав и свобод других лиц, названный Федеральный закон содержит требования, направленные на защиту чести и достоинства личности, охрану общественных отношений в сфере рассмотрения обращений граждан (часть 2 статьи 2, часть 3 статьи 11 и др.). Исходя из того, что Конституция Российской Федерации признает высшей ценностью человека и закрепляет права и свободы человека и гражданина, т.е. физических лиц, в нем дано расширительное толкование статьи 33 Конституции Российской Федерации, непосредственно закрепляющей право на обращение только за гражданами Российской Федерации, и установлен единый порядок рассмотрения обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства (части 1 и 3 статьи 1).

Согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения как в государственные органы, органы местного самоуправления, так и должностным лицам (часть 1 статьи 2), к каковым относятся лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления (пункт 5 статьи 4).

С правом граждан на обращение, как оно урегулировано названным Федеральным законом, соотносятся установленные в отношении государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц конкретные обязанности, сроки их исполнения, ответственность уполномоченных должностных лиц, а также правила противодействия злоупотреблению правом (статьи 10–12, 15 и 16); при этом в качестве гарантии данного права закрепляется право обжаловать в административном и (или) судебном порядке принятое по обращению решение или действия (бездействие) в связи с рассмотрением этого обращения (пункт 4 статьи 5).

Приведенные нормативные положения имеют своим предназначением обеспечение объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения обращений органами публичной власти и их должностными лицами, в случае необходимости – с участием лица, направившего обращение, и тем самым обеспечение осуществления и охраны прав личности, определение механизма взаимосвязи государственной власти и органов местного самоуправления с населением, в том числе в целях гарантированного участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и общества.

4. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации (статья 11, часть 3), которая определяет предметы ведения Российской Федерации (статья 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72), а также устанавливает полноту государственной власти (т.е. полномочия) субъектов Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (статья 73).

Согласно статье 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с

ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5). В сфере совместного ведения законодатель субъекта Российской Федерации вправе развивать и конкретизировать регулирование, установленное федеральным законом, а также вправе самостоятельно осуществлять правовое регулирование по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения, в случаях их неурегулирования в федеральном законе (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2003 года № 19-П). При этом после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом (пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Конституция Российской Федерации к предметам ведения Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в»). При этом в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации также находится защита прав и свобод человека и гражданина (статья 72, пункт «б» части 1), которая может осуществляться путем установления дополнительных правовых предписаний, имеющих целью защиту того или иного права, что не является регулированием прав и свобод человека и гражданина в смысле статьи 71 (пункт «в»), поскольку носит вторичный характер и производно от базового.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, субъект Российской Федерации вправе наряду с основными

гарантиями прав граждан, закрепленными федеральным законом, установить в своем законе дополнительные гарантии этих прав, направленные на их конкретизацию, создание дополнительных механизмов их реализации, с учетом региональных особенностей (условий) и с соблюдением конституционных требований о непротиворечии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина в форме иной, нежели федеральный закон; во всяком случае, осуществляя такое регулирование, законодатель субъекта Российской Федерации не должен вводить процедуры и условия, которые искажают само существо тех или иных конституционных прав, и снижать уровень их федеральных гарантий, закрепленных на основе Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод, поскольку таковые – в определенных Конституцией Российской Федерации целях и пределах – может устанавливать только федеральный законодатель.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, данным Федеральным законом и иными федеральными законами (часть 1); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные данным Федеральным законом (часть 2).

Содержащаяся в названном Федеральном законе регламентация отношений граждан и органов публичной власти в связи с реализацией права на обращение по своему содержанию в значительной части относится к сфере защиты взаимосвязанных прав, закрепленных в статьях 33 и 45

Конституции Российской Федерации, а также в ряде других ее статей. Соответственно, реализуя в данной сфере конституционную модель разграничения полномочий, субъекты Российской Федерации могут принимать нормативные правовые акты, предусматривающие дополнительные гарантии права на обращение, в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации, ее статьями 72 и 76 (части 2, 5 и 6), и федеральными законами, в том числе применительно к данным отношениям – положениями статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в системном единстве с другими его положениями, прежде всего с частью 1 статьи 1 и частью 1 статьи 2.

Вместе с тем расширение законодателем субъекта Российской Федерации объема гарантий права на обращение не должно влечь распространение соответствующих обременений на лиц, не осуществляющих отдельные функции государственной власти данного субъекта Российской Федерации. В частности, недопустимо возложение законом субъекта Российской Федерации обязанностей и обременений, превышающих по своему уровню те, которые определены федеральным законодательством, на местное самоуправление в лице тех или иных его субъектов, – иное означало бы нарушение требований Конституции Российской Федерации, которая закрепляет регулятивные полномочия в сфере местного самоуправления в качестве предмета совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт «н» части 1), а также конституционных критериев самостоятельности местного самоуправления, вытекающих из статей 12 и 130 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 55 (часть 3).

В силу правовой позиции, изложенной в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2003 года № 9-П, от 12 мая 2008 года № 8-П и от 13 июля 2010 года № 15-П, из конституционных принципов правового

государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования. Принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми федеральный законодатель устанавливает полномочия субъектов Российской Федерации. Иное означало бы, что федеральный законодатель вправе передать субъекту Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а законодатель субъекта Российской Федерации – реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации (статьи 71, 72, 73 и 76 Конституции Российской Федерации).

Из этого вытекает необходимость оценки взаимосвязанных положений части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» с точки зрения их определенности в отношении установления объема, пределов и особенностей полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по введению в правовое регулирование защиты права граждан на обращение дополнительных правовых предписаний.

5. Поскольку признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства, реализация этих прав и свобод обуславливает необходимость взаимодействия с органами публичной власти. При этом конституционно-правовой статус личности, как он определен Конституцией Российской Федерации, предполагает, что граждане могут осуществлять гарантированные им права и свободы как индивидуально, так и коллективно, т.е. совместно с другими лицами. Исходя из этого Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять

индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

По смыслу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в том числе в постановлениях от 24 октября 1996 года № 17-П и от 17 декабря 1996 года № 20-П применительно к таким являющимся самостоятельными субъектами права объединениям граждан, как юридические лица, в основе их правового статуса лежат, прежде всего, конституционные нормы, устанавливающие основные права и свободы, которые по своей правовой природе могут принадлежать как физическим, так и юридическим лицам, и потому то или иное конституционное право человека и гражданина может распространяться на юридические лица в той степени, в какой это право по своей природе может быть к ним применимо.

Со ссылкой на эти постановления Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 22 апреля 2004 года № 213-О указал, что объединения граждан создаются на основании Конституции Российской Федерации, ее статьи 30 (часть 1), закрепляющей право каждого на объединение, для совместной реализации конституционных прав, таких как право на свободный поиск, получение, передачу, производство, распространение информации любым законным способом, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (статья 29, часть 4; статья 33; статья 45, часть 2); названные права по своей природе могут принадлежать как гражданам (физическим лицам), так и их объединениям (в том числе юридическим лицам), которые вправе реализовать гарантированное статьей 46 Конституции Российской Федерации право на обращение в суд, включая право на обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти; отсутствие в действующем законодательстве прямого указания на право объединения граждан (юридического лица) оспорить в порядке гражданского

судопроизводства коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых нарушены права и законные интересы объединения, как и отсутствие указания на обязанность суда принять такое заявление к своему производству, а в случае его обоснованности – вынести решение об обязанности соответствующего органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение или препятствие к осуществлению прав объединения, не может парализовать само это право, гарантированное Конституцией Российской Федерации.

Европейский Суд по правам человека также полагает, что права, которые присущи физическим лицам, могут в определенной мере рассматриваться в свете реализации права на объединение, и оценивает указание на возможность совместной реализации физическими лицами своих прав как косвенную гарантию создания объединений – организованных структур, которые должны обладать необходимой правосубъектностью. Исходя из того, что право создания юридического лица в целях совместной деятельности граждан в области взаимного интереса представляет собой одну из наиболее важных сторон права на свободу объединения, без которой это право лишается какого-либо смысла, Европейский Суд по правам человека рассматривает статью 9 Конвенции о защите прав человека и основных свобод как распространяющуюся на объединения граждан, в том числе имеющие статус юридического лица (постановления от 26 октября 2000 года по делу «Хасан (Hasan) и Чауш (Chaush) против Болгарии», от 17 февраля 2004 года по делу «Горжелик (Gorzelik) и другие против Польши», от 5 октября 2006 года по делу «Московское отделение Армии Спасения против России», от 1 октября 2009 года по делу «Кимля и другие против России» и от 10 июня 2010 года по делу «Свидетели Иеговы» в Москве и другие против России»). Применительно к вопросу о свободе выражения мнения во взаимосвязи со свободой объединения в профсоюзы Европейский

Суд по правам человека отметил, что защита права, закрепленного в статье 10 Конвенции (свобода выражения мнения), является одной из целей свободы собраний и объединения (постановление от 12 сентября 2011 года по делу «Паломо Санчес (Palomo Sanchez) и другие против Испании»).

Таким образом, право объединений граждан, в том числе юридических лиц, обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Соответственно, объединениям граждан – поскольку они не только способствуют осуществлению и защите прав и свобод граждан, но и в отдельных случаях сами являются формой их реализации – эти права и свободы, в том числе право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, должны быть гарантированы. Отказ в признании юридических лиц как объединений граждан субъектами конституционного права на обращение, исходя из его предназначения как обеспечивающего осуществление других прав и свобод, свидетельствует о нарушении вытекающего из статей 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципа равенства и справедливости.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, федеральный законодатель, осуществляющий в рамках своих дискреционных полномочий регулирование и защиту того или иного права, не освобождается от обязанности соблюдать при определении круга лиц, которым соответствующее право предоставляется, конституционные принципы равенства и справедливости, поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые, помимо прочего, требуют для субъектов права при равных условиях равного положения и допускают возможность различий, только если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 3 июня 2004 года № 11-П, от 5

апреля 2007 года № 5-П, от 10 ноября 2009 года № 17-П, от 3 февраля 2010 года № 3-П, от 20 декабря 2010 года № 21-П и от 23 апреля 2012 года № 10-П).

Положения части 1 статьи 1 и части 1 статьи 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» прямо указывают лишь на граждан как субъектов права на обращение в органы публичной власти, чем порождают неопределенность относительно возможности объединений граждан выступать в таком качестве и позволяют правоприменителю рассматривать эти положения как исключаящие данное право для объединений граждан, в том числе юридических лиц, и не допускающие распространение на отношения, связанные с рассмотрением их обращений, предписаний данного Федерального закона.

Такая неопределенность – с учетом места данного Федерального закона в системе правового регулирования как единственного специального законодательного акта федерального уровня, регулирующего соответствующие отношения, – означает искажение правовой природы права граждан на обращение, которое распространяется не только на граждан, но и на их объединения, включая юридические лица, и тем самым – умаление прав, гарантированных статьями 30, 33 и 45 Конституции Российской Федерации объединениям граждан, а также прав граждан, являющихся участниками таких объединений.

Кроме того, отсутствие единообразного понимания механизма реализации права граждан на обращение, как он установлен положениями части 1 статьи 1 и части 1 статьи 2 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ослабляя гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, может привести к нарушению конституционных принципов равенства и верховенства закона.

6. Действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», как следует из части 1 его статьи 1 и части

1 статьи 2, распространяется на обращения, направляемые в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

Само по себе такое определение круга адресатов обращений граждан согласуется с положениями статьи 33 Конституции Российской Федерации, из которой прямо не вытекает необходимость законодательного закрепления гарантий прав граждан при их обращении к иным, помимо органов публичной власти и их должностных лиц, самостоятельным субъектам правоотношений. Вместе с тем подобная возможность Конституцией Российской Федерации не исключается, – Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти (постановления от 19 мая 1998 года № 15-П, от 23 декабря 1999 года № 18-П, от 19 декабря 2005 года № 12-П, Определение от 1 июня 2010 года № 782-О-О и др.), а соответствующие гарантии могут быть им установлены в порядке дополнительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина с учетом в том числе характера деятельности тех или иных организаций, как имеющей публично-правовое значение, и конкретных условий развития политико-правовой системы Российской Федерации (определения от 9 декабря 2002 года № 349-О и от 9 ноября 2010 года № 1483-О-О).

Такой же позиции придерживается Европейский Суд по правам человека при рассмотрении вопросов об ответственности государства за действия негосударственных организаций в случае, если такие организации выполняют публичную функцию (постановления от 23 ноября 1983 года по делу «Ван дер Мюсселе (Van der Musselle) против Бельгии», от 25 марта 1993 года по делу «Костелло-Робертс (Costello-Roberts) против Соединенного Королевства», от 16 июня 2005 года по делу «Шторк (Storck) против Германии» и др.).

6.1. Обязание рассматривать обращения граждан и их объединений применительно к организациям, не входящим в систему органов публичной

власти, означает определенное вмешательство в их деятельность как самостоятельных субъектов права и, по сути, ограничение их прав и свобод, тем более что исполнение этой обязанности обременительно как с организационной точки зрения, так и с точки зрения несения дополнительных расходов, в том числе на содержание персонала.

Следовательно, именно федеральный законодатель, реализуя правовые возможности, предоставленные ему статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации для обеспечения полномочия по регулированию и защите прав и свобод человека и гражданина (статья 71, пункт «в», Конституции Российской Федерации), и исходя из необходимости соблюдения баланса конституционно значимых интересов, вправе возложить на определенные категории организаций в качестве условия осуществления ими публично значимых функций обязанность рассматривать обращения граждан и их объединений. Субъекты же Российской Федерации при отсутствии на федеральном уровне соответствующих законодательных установлений обязывать такие организации к рассмотрению обращений граждан и их объединений и, следовательно, осуществлять регулирование прав и свобод одних лиц, связанное с обременением других, не вправе.

В то же время, учитывая особенности и характер отношений, возникающих между гражданами (объединениями граждан) и возможными адресатами их обращений – организациями, деятельность которых является публично значимой и затрагивает права и свободы граждан, обязанность рассматривать такие обращения не противоречит их природе, притом что как сама эта обязанность, так и порядок рассмотрения должны быть установлены законодателем четко и определенно. Между тем соответствующее универсальное регулирование указанных отношений на федеральном уровне не предусмотрено.

6.2. Согласно пункту 3 статьи 26¹¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации» в целях осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта Российской Федерации, государственные учреждения субъекта Российской Федерации и другие организации. Будучи учредителем соответствующих организаций, создаваемых для обеспечения реализации публично значимых функций, субъект Российской Федерации вправе возлагать на такие организации обязанности, не противоречащие их определенному федеральным законодательством статусу.

Так, субъект Российской Федерации, равно как и Российская Федерация и муниципальное образование, в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий – соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления – в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (статьи 9¹ и 9² Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», абзац тридцать девятый статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, часть 1 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях») вправе возложить на создаваемые для выполнения работ, оказания услуг в указанных сферах учреждения обязанности по рассмотрению обращений граждан.

Установление обязанности по рассмотрению обращений граждан государственными и муниципальными учреждениями как организациями, осуществляющими социально-культурные или иные функции некоммерческого характера соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, предполагается постольку, поскольку на такие организации возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования. Сама по себе данная обязанность является одной из гарантий

реализации гражданами не только права на обращение, но и других конституционных прав, в том числе на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование, на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (статья 41, часть 1; статья 43, часть 1; статья 44, часть 2, Конституции Российской Федерации), – тем более что обуславливающее ее установление право на обращение проистекает не только и не столько из статьи 33 Конституции Российской Федерации, а, по сути, во взаимосвязи с общеправовой гарантией, предусмотренной статьей 45 Конституции Российской Федерации, входит в качестве элемента в содержание иных конституционных прав, реализация которых предполагает необходимость взаимодействия с государственными и муниципальными учреждениями, – и потому, будучи возложенной на эти учреждения, не может рассматриваться как чрезмерное их обременение.

Публично значимые функции могут возлагаться также на предприятия, правовое положение которых определяется Гражданским кодексом Российской Федерации (статьи 113–115) и Федеральным законом от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», и на другие организации, деятельность которых не может рассматриваться в отрыве от публичных функций создавшего их публичного образования, а соответственно, имеются те же, что и применительно к учреждениям, обеспечивающим осуществление полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, основания для возложения на них обязанности рассматривать обращения граждан.

6.3. Следовательно, – исходя из того, что специальное регулирование федеральным законодателем правоотношений, возникающих в связи с возможностью обращения граждан и их объединений, включая юридические лица, к иным, помимо органов публичной власти, организациям, наделенным публично значимыми функциями, не исключается, но, напротив,

предполагается, равно как и право субъекта Российской Федерации обязать создаваемые им государственные учреждения и иные организации, осуществляющие публично значимые функции, рассматривать обращения граждан в целях обеспечения реализации и защиты их конституционных прав и свобод, а также определить правила и процедуры такого рассмотрения, – отсутствие во взаимосвязанных положениях части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» прямого указания как на возможность обращения к этим организациям, так и на правомочие субъектов Российской Федерации установить по данному вопросу соответствующие предписания порождает неопределенность, влекущую отрицание этого правомочия в правоприменительной практике, что не только означает неправомерное ограничение прав граждан, гарантированных статьями 30, 33 и 45 Конституции Российской Федерации, но и умаляет возможности субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

7. Таким образом, взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 30, 33, 45, 55 (часть 3) и 76, в той мере, в какой они – в силу неопределенности нормативного содержания, приводящей на практике к их неоднозначному истолкованию и, соответственно, произвольному применению, – препятствуют распространению положений данного Федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, в том числе имеющих статус юридического лица, а также распространению установленного данным Федеральным законом порядка рассмотрения обращений граждан государственными органами и органами местного самоуправления на отношения субъектов обращения с государственными и

муниципальными учреждениями и другими организациями, осуществляющими публично значимые функции, и тем самым препятствуют в том числе введению законами субъекта Российской Федерации в целях защиты конституционного права на обращение положений, которые дополняют в указанных аспектах федеральные гарантии.

Установление гарантий рассмотрения обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц, как связанное с обеспечением их прав, закрепленных статьями 32, 33 и 45 Конституции Российской Федерации, и гарантий рассмотрения обращений граждан и их объединений государственными учреждениями и иными организациями, наделенными публично значимыми функциями, должно осуществляться на основе единого регулирования в соответствии со статьями 19, 71 (пункт «в») и 72 (пункт «б» части 1) Конституции Российской Федерации. Соответственно, федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – внести в действующее правовое регулирование необходимые изменения, в том числе прямо указывающие на рассмотрение обращений объединений граждан, включая юридические лица, государственными органами и органами местного самоуправления, а также на возможность для публично-правовых образований предусматривать право граждан и их объединений на обращение в созданное соответствующим публично-правовым образованием государственное или муниципальное учреждение, иную организацию, осуществляющую публично значимые функции. При этом федеральный законодатель может конкретизировать порядок реализации права на обращение в зависимости от целей деятельности объединения граждан или юридического лица, с одной стороны, и функций государственных и муниципальных учреждений либо иных организаций, в которые может быть направлено обращение, – с другой.

Впредь до введения в действие нового правового регулирования при применении положений части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3

Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» следует исходить из того, что они предполагают распространение предписаний данного Федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и местного самоуправления обращений объединений граждан, в том числе имеющих статус юридического лица, и не препятствуют распространению порядка рассмотрения обращений граждан, предусмотренного данным Федеральным законом, на отношения субъектов обращения с государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, на которые возложено осуществление публично значимых функций.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 78, 79 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать взаимосвязанные положения части 1 статьи 1 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – сами по себе они не препятствуют введению законами субъекта Российской Федерации в целях защиты конституционного права граждан на обращение положений, которые дополняют федеральные гарантии данного права и не предполагают возложение новых обязанностей (ограничений прав) на физических и юридических лиц.

2. Признать взаимосвязанные положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 30, 33, 45, 55

(часть 3) и 76, в той мере, в какой они – в силу неопределенности нормативного содержания, порождающей на практике неоднозначное их истолкование и, соответственно, возможность произвольного применения, – препятствуют распространению положений данного Федерального закона на отношения, связанные с рассмотрением органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан, включая юридические лица, а также рассмотрению обращений осуществляющими публично значимые функции государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, в том числе введению законом субъекта Российской Федерации положений о возможности рассмотрения обращений такими учреждениями и организациями.

3. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – урегулировать порядок рассмотрения обращений объединений граждан и юридических лиц государственными органами и органами местного самоуправления, а также гарантии рассмотрения обращений граждан государственными учреждениями и иными организациями, осуществляющими публично значимые функции.

Впредь до введения в действие нового правового регулирования положения части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» должны применяться – исходя из требований статей 19 (часть 1), 33, 45, 72 (пункт «б» части 1) и 76 Конституции Российской Федерации и основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации». Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 19-П