



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 92-ГО7-11

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

3 октября 2007 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда
Российской Федерации

в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Калининой Л.А., Харланова А.В.

рассмотрела в судебном заседании кассационное представление об отмене решения Верховного суда Республики Тыва от 11 июля 2007 года, которым отказано в удовлетворении его заявления о признании недействующими статьи 16, статьи 21, пункта 2 статьи 27, статьи 33, пункта 4 статьи 36 Закона Республики Тыва от 30 июня 1999 года № 250 «Об уполномоченном по правам человека в Республике Тыва».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., поддержавшего кассационное представление, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Статьи 16, 21, пункт 2 статьи 27, статья 33, пункт 4 статьи 36 Закона Республики Тыва от 30 июня 1999 года «Об уполномоченном по правам человека в Республике Тыва» изложены в следующей редакции:

«Статья 16

1. Жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

2. Жалоба должна содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, рассмотренной в судебном или административном порядке.

Статья 21.

1. При проведении проверки по жалобе Уполномоченный вправе:

1) беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления Республики Тыва, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также в соответствии с федеральным законодательством беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, воинские части, общественные объединения;

2) запрашивать и получать от государственных органов, органов местного самоуправления и у должностных лиц и государственных служащих сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалобы;

3) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих, исключая судей, по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

4) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц;

5) поручить компетентным государственным учреждениям проведение экспертных исследований и подготовку заключений по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалобы;

6) знакомиться с уголовными, гражданскими делами и делами об административных правонарушениях, решения (приговоры) по которым вступили в законную силу, а также с прекращенными производством делами и материалами, по которым отказано в возбуждении уголовных дел.

2. По вопросам своей деятельности Уполномоченный пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти, расположенных на территории Республики Тыва, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, руководителями общественных объединений, лицами начальствующего состава воинских формирований, администрацией мест принудительного содержания.

Статья 27.

2. Заявление или жалоба, направляемые Уполномоченным в соответствии с подпунктом 3 пункта 1 настоящей статьи, государственной пошлиной не облагаются.

Статья 33.

Государственный орган, орган местного самоуправления Республики Тыва или должностное лицо, получившее заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Статья 36.

4. Имущество, необходимое Уполномоченному и его рабочему аппарату для осуществления их деятельности, находится в их оперативном управлении и

является государственной собственностью. Уполномоченный обеспечивается документами, принятыми палатами Федерального Собрания Российской Федерации и Верховным Хуралом (Парламентом) Республики Тыва, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации, соответствующими структурами органов Государственной власти Республики Тыва, иными государственными органами, общественными объединениями».

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации обратился с заявлением в Верховный суд Республики Тыва о признании недействующими данных положений Закона Республики Тыва, сославшись на их противоречие федеральному законодательству.

В частности, в обоснование заявления указал, что статья 16 ущемляет принципы реализации права на обращение граждан в государственные органы, предусмотренные статьями 2, 7, 9 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; в нарушение требований статей 333.35 и 333.36 Налогового кодекса Российской Федерации пунктом 2 статьи 27 установлены льготы по оплате государственной пошлины для Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации; положения статьи 21 в части слов «все органы государственной власти» (подпункт 1), «от государственных органов» (подпункт 2), «должностных лиц и государственных служащих» (подпункт 3), «с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными проверку деятельности государственных органов» (подпункт 4), «органов государственной власти» (пункт 2), статья 33 в части слов «государственный орган», пункт 4 статьи 36 не соответствуют требованиям ясности и определенности правовой нормы и позволяют сделать вывод, что действие этих норм законодатель Республики Тыва распространяет не только на государственные органы данного субъекта Российской Федерации, но и на федеральные государственные органы.

Решением Верховного суда Республики Тыва от 11 июля 2007 года заявление Заместителя Генерального прокурора удовлетворено частично, признан недействующим с момента вступления в законную силу решения пункт 2 статьи 27 Закона Республики Тыва от 30 июня 1999 года № 250 (в послед. ред.) «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва».

В остальной части в удовлетворении заявления Заместителю Генерального прокурора Российской Федерации отказано.

В кассационном представлении ставится вопрос об отмене решения в части отказа в удовлетворении заявления Заместителю Генерального прокурора Российской Федерации, вынесении нового решения. Суть доводов сводится к нарушениям норм материального и процессуального права.

Изучив доводы кассационного представления, проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для отмены решения Верховного суда Республики Тыва в части отказа в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 2 статьи 16 Закона Республики Тыва от 30 июня 1999 года «Об уполномоченном по правам человека в Республике Тыва».

Из анализа этой оспариваемой нормы в ее взаимосвязи с нормами статьи 7 Федерального закона Российской Федерации «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (на которую суд ссылается в своем решении) следует, что каких-либо положений, направленных на повышение уровня требований, предъявляемых к письменному обращению граждан федеральным законодателем, и таким образом, снижающих гарантии права на обращение граждан к государственному органу, должностному лицу, в оспариваемой норме не усматривается.

При таком положении выводы суда о соответствии федеральному законодательству оспариваемого пункта 2 статьи 16 регионального Закона являются правильными, а решение в этой части об отказе в удовлетворении заявления – законным и обоснованным, а поэтому не подлежащим отмене.

Суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления (часть 1 статьи 253 ГПК РФ).

Что же касается решения суда в той части, которой отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 1 статьи 16, Судебная коллегия полагает его подлежащим отмене.

Так, отказывая в удовлетворении заявления прокурору в этой части, суд исходил из того, что действие Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не распространяется на обращения граждан к Уполномоченному по правам человека субъекта Российской Федерации.

С таким выводом согласиться нельзя.

Из текста статьи 1 этого Федерального закона ясно и определенно усматривается, что установленный порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

Как следует из анализа оспариваемого пункта 1 статьи 16 в его системной взаимосвязи со статьей 35 Закона Республики Тыва «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Тыва», в данной норме речь ведется о порядке подачи жалобы Уполномоченному по правам человека в Республике Тыва, который по своему правовому статусу является государственным органом Республики Тыва, а следовательно, установленный Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» общий

порядок подачи жалобы в полной мере распространяется и на такого рода обращения граждан.

Поэтому при вынесении решения суд первой инстанции должен был учесть, что оспариваемый прокурором пункт 1 статьи 16 Закона Республики Тыва, содержит требование к подаче жалобы, а именно, срок ее подачи, не предусмотренное Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также то, что каких-либо норм, дающих право субъекту устанавливать ограничительный срок для подачи такого рода жалоб, в этом Федеральном законе не содержится.

По смыслу пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» субъект Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права на обращение, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом, а не возлагающие дополнительные обязанности на граждан, как это фактически установлено региональным законодателем в оспариваемом пункте 1 статьи 16 Закона Республики Тыва.

Таким образом, выводы суда о соответствии федеральному законодательству пункта 1 статьи 16 Закона Республики Тыва основаны на неправильном истолковании норм материального Закона, регулирующего спорное правоотношение, а решение об отказе в удовлетворении заявления прокурору в этой части решения является незаконным и необоснованным, а поэтому, подлежит отмене в кассационном порядке.

Решение подлежит отмене и в той части, которой признаны соответствующими федеральному законодательству статьи 21, 33 и пункт 4 статьи 36.

Отказывая в удовлетворении заявления прокурору в этой части решения, суд исходил из того, что обязанности по безотлагательному приему, предоставлению беспрепятственного посещения, предоставлению запрошенных сведений, документов и материалов, объяснений по проведению проверок, экспертных исследований и подготовке заключений, рассмотрению в установленные сроки рекомендаций, обеспечению документами и другими информационными и справочными документами по всем без их исключения вопросам в отношении Уполномоченного по правам человека в Республике Тыва на федеральные органы государственной власти, этими нормами не возлагаются.

Между тем, из текста оспариваемых норм усматривается то, что законодатель субъекта Российской Федерации, определяя права Уполномоченного по правам человека в Республике Тыва, одновременно корреспондирует обязанности по их обеспечению государственным органам власти (их должностным лицам). Однако о каких органах речь ведется: о федеральных органах государственной власти или органах государственной

власти Республики Тыва, из содержания этих норм бесспорно вывод сделать нельзя.

Таким образом, оспариваемое в этой части правовое регулирование, не согласуется с требованиями ясности, недвусмысленности и неопределенности, предъявляемых федеральным законодателем к правовой норме, а, поэтому, суждение суда о непротиворечии данных норм федеральному законодательству является незаконным и необоснованным, что является поводом к отмене решения в кассационном порядке с вынесением нового решения.

С учетом изложенного, руководствуясь статьями 361, 362 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а:

решение Верховного суда Республики Тыва от 11 июля 2007 года в части отказа прокурору в удовлетворении заявления о признании недействующим пункта 2 статьи 16 Закона Республики Тыва «Об уполномоченном по правам человека в Республике Тыва» оставить без изменения, а кассационное представление – без удовлетворения.

Решение Верховного суда Республики Тыва от 11 июля 2007 года в части отказа прокурору в удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 1 статьи 16, статей 21, 33 и пункта 4 статьи 36 Закона Республики Тыва «Об уполномоченном по правам человека в Республике Тыва» отменить. Вынести новое решение, которым удовлетворить заявление Заместителя Генерального прокурора Российской Федерации, признать недействующими с момента вступления в силу решения пункт 1 статьи 16, подпункт 1 пункта 1 в части слов все органы государственной власти», подпункт 2 пункта 1 в части слов «от государственных органов», подпункт 3 пункта 1 в части слов «должностных лиц и государственных служащих», подпункт 4 пункта 1 в части слов «компетентными государственными органами», «проверку деятельности государственных органов», пункт 2 в части слов «органов государственной власти» статьи 21; статью 33 в части слов «государственный орган»; пункт 4 статьи 36 Закона Республики Тыва от 30 июня 1999 года № 250 «Об уполномоченном по правам человека в Республике Тыва» (в ред. законов Республики Тыва от 1 ноября 1999 № 349 и от 4 июля 2000 года № 563).

Председательствующий

Судьи