ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№64-Г09-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 1 апреля 2009 года

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,
судей Калининой Л.А., Еременко Т.И.

рассмотрела в судебном заседании дело по кассационной жалобе Администрации Сахалинской области на решение Сахалинского областного суда от 22 января 2009 года, которым удовлетворено заявление прокурора Сахалинской области о признании недействующими со дня вступления решения суда в законную силу отдельных положений Административного регламента по исполнению государственной функции «Рассмотрение обращений граждан в администрации Сахалинской области», утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 3 октября 2008 года № 315-па.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение подлежащим отмене в части, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а:

прокурор Сахалинской области обратился в Сахалинский областной суд с заявлением о признании недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абзаца второго подпункта 2.2.1 пункта 2.2; абзаца 1 подпункта 2.2.4 и подпункта 2.2.6 пункта 2.2; подпункта 2.3.2 пункта 2.3; подпункта 2.4.3 пункта 2.4; абзаца второго подпункта 3.2.1.3.4 пункта 3.2.1.3; подпункта 3.2.2.1.7 пункта 3.2.2.1 Административного регламента по исполнению государственной функции «Рассмотрение обращений граждан в администрации Сахалинской области», утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 03 октября 2008 года № 315-па, изложенных в следующей редакции

«2.2. Сроки исполнения государственной функции

2.2.1. В случае поступления обращения граждан в день, предшествующий праздничным или выходным дням, но не позднее трех дней с момента поступления обращений граждан в администрацию области, регистрация их может производиться в рабочий день, следующий за праздничными или выходными днями.

2.2.4. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса о предоставлении информации, необходимой для рассмотрения обращения, в иной государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу срок рассмотрения обращения может быть продлен, но не более чем на тридцать дней.

2.2.6. В случае если обращение гражданина написано на иностранном языке или точечно-рельефным шрифтом слепых, срок рассмотрения обращения увеличивается на время, необходимое для перевода.

2.3. Требования к письменному обращению граждан

2.3.2. В случае необходимости, в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

2.4. Перечень оснований для отказа в исполнении государственной функции

2.4.3. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

3.2.1.3. Направление обращений на рассмотрение

3.2.1.3.4. В случае если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких органов государственной власти области, органов местного самоуправления или должностных лиц, копии обращений в течение семи дней со дня регистрации направляются в соответствующие органы государственной власти области, органы местного самоуправления или соответствующим должностным лицам.

3.2.2.1. Запись гражданина на личный прием

3.2.2.1.7. Запись на повторный прием к должностному лицу осуществляется не ранее получения гражданином ответа на предыдущее обращение».

В обоснование заявления прокурор сослался на противоречие указанных норм предписаниям ч. 2 ст. 7, ч. 2, 4 ст.8, ч. 2 ст. 10, ч. 2 ст. 12; ч.6 ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Полагал, что в нарушение требований данного Федерального закона субъектом РФ установлено правовое регулирование, снижающее уровень правовых гарантий граждан предусмотренных вышепоименованным Федеральным законом; воспроизведены нормы этого Федерального закона по вопросам, относящимся к исключительной компетенции Российской Федерации, что выходит за пределы компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Администрация Сахалинской области, считая, что действовала в пределах полномочий, предоставленных ей Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», с заявлением прокурора не согласилась,

Решением Сахалинского областного суда от 22 января 2009 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе поставлен вопрос об отмене судебного решения.

Относительно кассационной жалобы участвующим в деле прокурором поданы возражения.

Изучив и обсудив доводы кассационной жалобы, проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение не подлежащим отмене в той части, которой признаны недействующими абз. 2 подп. 2.2.1, абз. 1 подп. 2.2.4 , подп. 2.2.6 пункта 2.2; подп. 3.2.2.1.7 пункта 3.2.2 Административного регламента по исполнению государственной функции «Рассмотрение обращений граждан в администрации Сахалинской области», утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 3 октября 2008 года № 315-па по следующим основаниям.

Признавая данные нормы недействующими, суд исходил из того, что в этих нормах содержатся положения, снижающие гарантии прав граждан, предусмотренные Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а также не соответствующие принципу правовой определенности.

Судебная коллегия, сопоставив данные нормы с нормами Федерального закона, на противоречие которым поставлен прокурором вопрос, находит такой вывод основанным на правильном истолковании норм материального Закона, подлежащего применению по данному делу.

Доводы кассационной жалобы относительно этой части судебного решения не могут повлиять на отмену решения, поскольку не только не опровергают правильность суждений суда первой инстанции, но и подчеркивают неоднозначное толкование оспариваемых положений.

Между тем, отсутствие ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе законодательства, порождает возможность произвольного их применения, и таким образом, ослабляет гарантии права граждан на обращения, что не согласуется с требованиями федерального законодательства, регулирующего спорные правоотношения.

Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33), одновременно возлагает обязанность на государственные органы и органы местного самоуправления по его реализации и защите (ст.2. п. «б» ст. 72).

В соответствии со статьей 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Принципы правового регулирования правоотношений, связанных с реализацией права граждан на обращение, определены Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». По своей сути этот Федеральный закон является юридической гарантией конституционного права граждан на обращение.

Установленный настоящим Федеральным законом порядок рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами.

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 настоящим Федеральным законом.

Суждения суда первой инстанции о противоречии Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» подпункта 2.3.2 пункта 2.3.; подпункта 2.4.3 пункта 2.4 и абзаца второго подпункта 3.2.1.3.4 пункта 3.2.1.3 Административного регламента, Судебная коллегия находит необоснованными, а доводы кассационной жалобы об отмене судебного решения в этой части, подлежащими удовлетворению.

В частности, признавая недействующими данные положения, суд исходил из неправомерности воспроизведения субъектом РФ ч. 2 ст. 12; ч. 2 ст. 7; ч. 6 ст. 13; ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» по мотиву превышения нормотворческой компетенции в области защиты прав и свобод граждан.

Однако с таким выводом согласиться нельзя.

Регламентация правоотношений, связанных с рассмотрением обращений граждан федеральным законодательством (ч.1 ст. 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации») не означает запрета на воспроизведение положений, предусмотренных ч. 2 ст. 12; ч. 2 ст. 7; ч. 6 ст. 13; ч. 4 ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Как уже было отмечено, защита прав и свобод человека, установление и обеспечение надлежащего функционирования правовых механизмов, гарантирующих их реализацию, составляют сферу совместного ведения РФ и ее субъектов, а, поэтому, они должны обеспечиваться как органами государственной власти РФ, так и органами государственной власти субъектов РФ.

Реализация полномочий по защите прав и свобод граждан на уровне субъектов РФ, как это вытекает из взаимосвязанных положений ч. 1, 2 статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предполагает осуществление субъектами РФ не только организационно-управленческих, финансово-экономических мер, но и осуществление правового регулирования указанных вопросов, в том числе, путем принятия административного регламента.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 25 октября 2005г. № 1789-р «Об одобрении Концепции административной реформы в РФ в 2006-2010 года и плана мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006-2010 годах (с изменениями и дополнениями) к такого рода мероприятиям относится обязательная разработка и внедрение административных регламентов в органах исполнительной власти субъектов РФ, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан.

Под административным регламентом исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг в настоящей Концепции признается нормативный правовой акт органов исполнительной власти, определяющим последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры) обеспечивающую исполнение государственных функций.

При такой ситуации, в целях сохранения логического смысла, ясности и определенности, достижения полноты регулирования административных процедур, направленных на эффективное осуществление государственной функции рассмотрения обращений граждан, администрация Сахалинской

области, не была лишена возможности в контексте данного Административного регламента воспроизвести отдельные положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан».

С учетом изложенного, руководствуясь статьями 360, 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

о п р е д е л и л а :

решение Сахалинского областного суда от 22 января 2009 года в той части, которой признаны недействующими подпункт 2.3.2 пункта 2.3.; подпункт 2.4.3 пункта 2.4 и абзац второй подпункта 3.2.1.3.4 пункта 3.2.1.3 Административного регламента по исполнению государственной функции «Рассмотрение обращений граждан в администрации Сахалинской области», утвержденного постановлением администрации Сахалинской области от 03 октября 2008 года № 315-па, отменить, вынести новое решение, которым прокурору отказать в удовлетворении его заявления в этой части требований.

В остальной части решение оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи

