

Расширение сферы применения Закона об обращениях граждан

Наталья Храмцовская

к.и.н., ведущий эксперт компании ЭОС по управлению документацией, член Гильдии Управляющих Документацией и ARMA International

Новость об этом мы опубликовали в прошлом номере журнала, а сейчас вас ждут подробности: кто и зачем инициировал расширение сферы применения Закона об обращениях граждан? почему теперь под этот порядок подпадают обращения юридических лиц? какая новая категория организаций должна обрабатывать обращения граждан и юрлиц согласно Закону от 02.05.2006 № 59-ФЗ? Многие организации могут с удивлением обнаружить себя в этом «обтекаемом списке».

Учитывая то, с какой скоростью и в каких объемах у нас «выпекаются» законы, совсем не удивительно, что порой какие-то их положения могут противоречить Конституции Российской Федерации – основному закону страны. В подобных случаях их проверку на соответствие Конституции может провести Конституционный Суд, и по мере укрепления судебной системы такое происходит все чаще, тем более что граждане и организации все более настойчиво отстаивают свои права, предъявляя претензии не только к новым законам, но и к тем, что были приняты достаточно давно.

Для справки

Одна из функций Конституционного Суда РФ заключается в проверке конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, а также по запросам судов.

Летом прошлого года предметом рассмотрения Конституционного Суда стал Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», а принятое судом решение привело к тому, что в начале мая 2013 года был принят Закон № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Кто и зачем инициировал процесс?

В 2006 году Законодательное Собрание (ЗАКС) Ростовской области приняло Областной закон «Об обращениях граждан», положения ко-

того несколько отличались от федерального закона. Позже прокурор Ростовской области оспорил данный правовой акт с точки зрения его соответствия аналогичному федеральному закону. Основными были 2 претензии прокуратуры:

- областной закон предоставлял равные права на обращения в государственные органы как физическим, так и юридическим лицам, а также
- распространял свое действие на все государственные предприятия и учреждения.

Председатель комитета по законодательству, госстроительству, местному самоуправлению и правопорядку в Ростовском заксобрании Александр Ищенко пояснил: «В Ростовской области такие правила... действуют с 2006 года, и у нас по закону юрлица обладали теми же правами, что и обычные граждане РФ. В течение пяти лет не было никаких проблем с правоприменением, но спустя пять лет на федеральном уровне изменился закон». Точнее, в Кодексе об административных правонарушениях¹ появились нормы об ответственности за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан².

Областная прокуратура, проверяя исполнение норм федерального законодательства, по словам Ищенко, «пришла к выводу, что организациям-юрлицам нельзя гарантировать такие же правила обращения, какие установлены для граждан, хотя мы пытались длительное время доказать, что *это же абсурд, потому что и возглавляют, и учреждают, и организуют юрлица те же граждане*».

Ростовские депутаты посчитали, что «дефектен» не областной закон, а федеральный, поскольку он:

- не распространяет на юридических лиц право на обращения в органы публичной власти;
- не предусматривает гарантий прав граждан при их обращении к федеральным госпредприятиям и учреждениям;
- не определяет пределы полномочий субъектов РФ по самостоятельному правовому урегулированию этих вопросов.

Далее последовало обращение в Конституционный Суд РФ.

Позиция Конституционного Суда РФ

Конституционный Суд в своем постановлении от 18.07.2012 № 19-П/2012 отметил, что право объединений граждан (в том числе юридических лиц) обращаться в органы публичной власти производно от конституционно установленного права граждан направлять индивидуальные

¹ Далее по тексту – КоАП РФ.

² Анна Закатнова. Говорить с властью на равных условиях // Российская газета. – Федеральный выпуск. – № 5814 (141), 22 июня 2012.

и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (вытекает из принципа равенства и справедливости, заложенного статьями 19 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции РФ).

Итак, Конституционный Суд РФ признал оспариваемые положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой они:

- препятствуют рассмотрению органами государственной власти и органами местного самоуправления обращений объединений граждан (в том числе имеющих статус юридического лица);
- препятствуют распространению порядка рассмотрения обращений граждан на учреждения и организации, осуществляющие публично значимые функции;
- препятствуют введению законами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий.

На этом основании суд посчитал, что федеральному законодателю надлежит внести в действующее правовое регулирование соответствующие изменения, чтобы выправить ситуацию.

Что изменилось в работе с обращениями граждан?

Во исполнение постановления Конституционного Суда Правительство РФ разработало и в декабре 2012 года внесло в Государственную Думу соответствующий законопроект, принятый Думой как Федеральный закон от 07.05.2013 № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 1 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»». Он уже вступил в силу 19.05.2013.

Статья 1 Закона об обращениях граждан теперь дополнена частью 4, а часть 1 статьи 2 изложена по-новому. В результате:

- обращения объединений граждан (в т.ч. юридических лиц) теперь должны рассматриваться в том же порядке, какой прежде был предусмотрен этим законом только для обращений граждан;
- предусмотренный Законом порядок рассмотрения обращений теперь должен соблюдаться не только органами госвласти и местного самоуправления, но и учреждениями / организациями, осуществляющими публично значимые функции.

Поэтому важно разобраться, какие учреждения / организации считаются осуществляющими такие функции. Тем более что на их должностных лиц распространили действие статьи 5.59 КоАП РФ, предусматривающей штрафы от 5 000 до 10 000 руб. (процитируем ее новую редакцию, выделив оранжевым внесенные изменения):

Фрагмент документа

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
Статья 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан»

Нарушение установленного законодательством Российской Федерации порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, **в том числе юридических лиц**, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, **государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которые возложено осуществление публично значимых функций**, за исключением случаев, предусмотренных статьями 5.39, 5.63 настоящего Кодекса, –
влечет наложение административного штрафа в размере от 5 000 до 10 000 рублей.

Всем, кто теперь подпадает под действие закона об обращениях граждан, необходимо тщательно продумать, как они будут работать в новых условиях. Ведь, в отличие от граждан, большинство юристов располагают квалифицированными юристами, которые будут тщательно следить за возможными нарушениями порядка рассмотрения обращений своих организаций и по первому же поводу обращаться в прокуратуру за защитой прав и привлечением нарушителей к административной ответственности.

Что такое «публично значимые функции» и какие организации их осуществляют?

Изучение действующего российского законодательства показало, что понятие «публично значимые функции» в нем четко не определено. Оно упоминается только в самом Законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и в соответствующей статье КоАП РФ. **Нет в действующем законодательстве определения** и для понятия «публичная функция».

У нас, к сожалению, часто так бывает, что термин используется в научных работах и в практической деятельности, при этом четкого толкования его в законодательстве нет. В итоге вопрос о том, какие именно организации подпадают теперь под действие Закона о порядке рассмотрения обращений граждан, остается открытым, и он, несомненно, еще станет поводом для многочисленных судебных разбирательств.

Поделимся с вами тем, что удалось найти.

В автореферате одной из диссертаций дано следующее определение понятию «публичные функции»: это «направления деятельности различных субъектов, главным образом государства и муниципальных образований, по удовлетворению публичного, то есть общественного, интереса, признанного и охраняемого государством. Основным субъектом, который осуществляет публичные функции, является *государство (муниципальное образование)*. В то же время публичные функции могут осуществлять и осуществляют *негосударственные структуры и организации: «Газпром», РАО «ЕЭС России»,*

ОАО «Российские железные дороги», нотариусы, адвокаты, банки, аудиторы, средства массовой информации, отдельные граждане»³.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 18.07.2012 № 19-П/2012 (с которого начался пересмотр порядка работы с обращениями граждан) указал: «Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем и на иные субъекты, не относящиеся к системе публичной власти (постановления от 19.05.1998 № 15-П, от 23.12.1999 № 18-П, от 19.12.2005 № 12-П, Определение от 01.06.2010 № 782-О-О и др.)».

Изучение приведенных в данном постановлении документов показало, что в делах речь шла о:

Документ, на который ссылается постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 № 19-П/2012	Кто осуществляет публично значимые функции (по мнению Конституционного Суда РФ)
Постановление Конституционного Суда РФ от 19.05.1998 № 15-П	Нотариусы и нотариальные палаты
Постановление Конституционного Суда РФ от 23.12.1999 № 18-П	Нотариусы и адвокаты
Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2005 № 12-П	Саморегулируемые организации, в т.ч. саморегулируемые организации арбитражных управляющих
Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2007 № 11-П	Политические партии
Определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 596-О-О	Коммерческий банк, принявший на себя обязательства по обеспечению государственной финансовой поддержки из средств специального бюджетного фонда организаций агропромышленного комплекса путем их льготного кредитования
Определение Конституционного Суда РФ от 13.05.2010 № 685-О-О	Аудиторская организация, действующая официально в качестве независимой контрольно-ревизионной (надзорной) инстанции в силу закона по уполномочию государства
Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 782-О-О	Адвокаты
Определение Конституционного Суда РФ от 16.12.2010 № 1722-О-О	Избирательные комиссии
Определение Конституционного Суда РФ от 04.10.2012 № 1912-О	Третейские суды
Определение Конституционного Суда РФ от 07.06.2011 № 767-О-О	Аттестационная комиссия

³ Жилина С.Б. «Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации». Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Ростов-на-Дону, 2006, см. <http://www.dissercat.com/content/pravovoe-obespechenie-ispolneniya-kommercheskimi-bankami-publichnykh-funktsii-v-rossiiskoi-f>.

Кроме того, в постановлении № 19-П/2012 Конституционный Суд сослался на аналогичную позицию Европейского суда по правам человека при рассмотрении вопросов об ответственности государства за действия негосударственных организаций в случае, если такие организации выполняют публичную функцию (постановления от 23.11.1983 по делу «Ван дер Мюсселе (Van der Mussele) против Бельгии», от 25.03.1993 по делу «Костелло-Робертс (Costello-Roberts) против Соединенного Королевства», от 16.06.2005 года по делу «Шторк (Storck) против Германии» и др.).

При этом Конституционный Суд подчеркнул (п. 6.1 постановления № 19-П/2012), что «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». Именно поэтому, по мнению Конституционного Суда, федеральный законодатель вправе возложить на определенные категории организаций в качестве условия осуществления ими публично значимых функций обязанность рассматривать обращения граждан и их объединений, но при этом как сама эта обязанность, «так и порядок рассмотрения должны быть *установлены законодателем четко и определенно*».

Конституционный Суд также отметил, что согласно пункту 3 статьи 26.11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» *в целях осуществления полномочий органов государственной власти субъекта РФ могут создаваться государственные унитарные предприятия субъекта РФ, государственные учреждения субъекта РФ и другие организации. Эти организации могут создаваться в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах*⁴. Все эти организации при работе с обращениями граждан теперь обязаны будут исполнять требования закона по рассмотрению обращений граждан, «поскольку на такие организации возложено исполнение государственных или муниципальных публично значимых функций в рамках компетенции создавшего их публично-правового образования.

Таким образом, **теперь под действие закона о порядке рассмотрения обращений граждан подпадает значительное количество организаций, но только при осуществлении ими публично значимых функций. Поскольку**

⁴ Статьи 9.1 и 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», абзац 39 статьи 6 Бюджетного кодекса РФ, часть 1 статьи 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

ку организации могут одновременно осуществлять и другие функции, всем придется приложить усилия к тому, чтобы научиться их разделять.

Пример

В Определении Конституционного Суда РФ от 09.12.2002 № 349-О было, например, приведено мнение генерального директора коммерческого банка «Балткредитбанк». Она оспаривала конституционность положений Закона Калининградской области «О порядке рассмотрения обращений граждан». Защищая свою позицию, она утверждала, что исполняла при рассмотрении жалобы гражданина частно-правовые функции, а не публично-правовые (речь шла о жалобе гражданина на незаконные действия охраны банка).

Поскольку нет четкости в вопросе о том, что относится к публично значимым функциям, у организаций могут возникнуть дополнительные проблемы и риски при исполнении требований законодательства.

Больше всего проблем может возникнуть именно у коммерческих организаций, для которых исполнение публичных функций не является основным видом деятельности.

Что касается банковской сферы, то, как отмечает С.Б. Жилина в своей работе, «в действующем законодательстве Российской Федерации нет четкого перечня публичных функций, которые возложены на коммерческие банки», а «указания на выполнение коммерческими банками тех или иных публичных функций содержатся в различных законах, как правило, финансовых». По ее мнению, «признаком публичных функций банков выступает то, что они при их реализации *не имеют коммерческих интересов* (за исключением обслуживания бюджетных счетов), а обеспечивают при этом интересы государства и общества». К числу публичных функций банков С.Б. Жилина относит следующие:

- обслуживание счетов бюджетов в случае отсутствия учреждений Банка России на соответствующей территории или невозможности выполнения ими этих функций;
- выполнение банками обязанностей по исполнению поручений на перечисление налогов и сборов и решений о взыскании налогов и сборов (ст. 60 Налогового кодекса РФ);
- обязанности, связанные с информированием налоговых органов и по выдаче справок налоговым органам по операциям и счетам организаций и граждан-предпринимателей (ст. 86 Налогового кодекса РФ);
- выполнение обязанностей по приостановлению расходных операций по счетам налогоплательщиков (ст. 76 Налогового кодекса РФ);
- исполнение функций агентов валютного контроля (п. 3 ст. 22 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»).

Некоторые рекомендации

Что можно порекомендовать организациям в сложившейся ситуации?

Во-первых, следует обратить внимание на то, что поступающие в организации обращения граждан и юридических лиц могут быть поданы и обработаны не только на основании закона «Об обращениях граждан». При первичном рассмотрении и регистрации обращений и жалоб нужно четко определить, в соответствии с каким законом с ними будет вестись работа. Юристов организации следует привлечь к разработке соответствующих указаний для исполнителей.

Во-вторых, всем организациям предстоит либо разработать, либо привести в соответствие с новыми требованиями свои внутренние нормативные документы.

И, в-третьих, коммерческим организациям нужно внимательно посмотреть, выполняют ли они какие-либо публично значимые функции. В своих внутренних нормативных документах им следует четко установить, обращения по каким вопросам они будут рассматривать именно по закону об обращениях граждан.

Теперь будем ждать, что покажет судебная практика.

Читайте новость «Как вы лодку назовете, так она и поплывет», или Почему обращение иногда лучше зарегистрировать как претензию»

на стр. 6
журнала
№ 4' 2013

См. статью «Жалоба жалобе рознь, или Изменение практики работы с жалобами граждан»
на стр. 12
журнала
№ 2' 2013

См. статью «Система наказаний за некачественное оказание государственных услуг»
на стр. 69
журнала
№ 3' 2013