

РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

7 июля 2015 г. № Р-991/2015

**О соответствии Конституции Республики Беларусь
Закона Республики Беларусь «О внесении изменений
и дополнений в Закон Республики Беларусь
«Об обращениях граждан и юридических лиц»**

Конституционный Суд Республики Беларусь в составе председательствующего – Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., заместителя Председателя Сергеевой О.Г., судей Бойко Т.С., Вороновича Т.В., Данилюка С.Е., Изотко В.П., Козыревой Л.Г., Подгруши В.В., Рябцева Л.М., Тиковенко А.Г., Чигринова С.П.

на основании части первой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, абзаца второго части третьей статьи 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьи 98 и части первой статьи 101 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве»

рассмотрел в открытом судебном заседании в порядке обязательного предварительного контроля конституционность Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц».

Заслушав судью-докладчика Сергееву О.Г., проанализировав положения Конституции Республики Беларусь (далее – Конституция), Закона Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» и иных законодательных актов Республики Беларусь, Конституционный Суд Республики Беларусь установил:

Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон) принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь 26 июня 2015 г., одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь 30 июня 2015 г. и представлен Президенту Республики Беларусь на подпись.

Положениями Закона в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон об обращениях) вносятся изменения и дополнения, направленные на совершенствование правового регулирования отношений в сфере работы с обращениями граждан и юридических лиц и на согласование с нормами иных законодательных актов.

При проверке конституционности положений Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

Конституция провозглашает Республику Беларусь демократическим социальным правовым государством (часть первая статьи 1), в котором человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 2), а обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь – высшей целью государства (часть первая статьи 21).

Из данных конституционных положений следует необходимость обеспечения надлежащей реализации норм Конституции, предусматривающих права и свободы граждан, а также обязанность государства их гарантировать.

Одним из прав, закрепленных в Конституции, является право каждого направлять личные или коллективные обращения в государственные органы (часть первая статьи 40). В соответствии с частью второй статьи 40 Конституции государственные органы, а также должностные лица обязаны рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок; отказ от рассмотрения поданного заявления должен быть письменно мотивированным.

Приведенному предписанию Конституции корреспондируют положения Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, утвержденной Генеральной Ассамблеей

ООН. Согласно этим положениям каждый, индивидуально и совместно с другими, имеет 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 (пункт 2 статьи 8); с целью защиты своих прав и основных свобод 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 в случае нарушения прав или свобод этого лица (пункт 2 статьи 9).

Указанное право на обращение в государственные органы позволяет гражданам выразить свое отношение к осуществлению публичной власти, деятельности государственных органов по соблюдению норм Конституции, защите прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц, заявить о своих потребностях; служит средством реализации иных прав и свобод граждан и одновременно способствует оптимизации деятельности государственных органов, иных организаций (должностных лиц) в работе по рассмотрению обращений граждан и юридических лиц.

В соответствии с Конституцией в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права; государственные органы действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (части первая и вторая статьи 7). На данном конституционном принципе основан принцип правовой определенности, означающий необходимость ясного, точного изложения правовых норм, согласованного правового регулирования.

Общие положения законодательного регулирования общественных отношений, касающихся обращений граждан в государственные органы, предусмотрены в Законе об обращениях, который закрепляет механизм реализации права на обращение, определяет права и обязанности участников соответствующих отношений, порядок рассмотрения обращений, в том числе государственными органами и должностными лицами.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом в решении от 7 июля 2011 г., принятом по результатам проверки конституционности Закона об обращениях в порядке обязательного предварительного контроля, положениями данного Закона определяется порядок реализации конституционного права каждого на обращение в государственные органы, в этом Законе вышеназванная норма Конституции получает развитие и устанавливается механизм ее реализации.

Приведенная правовая позиция о развитии в Законе об обращениях конституционного положения о праве каждого на обращение в государственные органы и установлении механизма его реализации применима и к положениям Закона. Предусмотренное статьей 40 Конституции право граждан на обращение в государственные органы является также важным средством осуществления и защиты иных прав и свобод граждан, поэтому в силу вышеуказанных статей Конституции и закрепленной частью первой статьи 59 Конституции обязанности государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией, должен быть установлен эффективный механизм его реализации.

1. В целях совершенствования механизма реализации конституционного права на обращение как способа защиты прав и свобод в Закон об обращениях вносятся дополнения, устанавливающие право заявителей обращаться с просьбой об истребовании, в том числе в электронной форме, дополнительных документов и право организации, индивидуального предпринимателя запрашивать документы и (или) сведения, необходимые для решения вопросов, изложенных в обращениях (пункты 4, 6 статьи 1 Закона).

По мнению Конституционного Суда, данные нормы призваны расширить возможности гражданина по защите своих прав, обеспечить внимательное, полное и объективное рассмотрение обращений с принятием обоснованных решений, включая решения о восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителей.

2. Ряд норм Закона направлен на упорядочение правовых отношений, связанных с работой с обращениями. В частности, в силу дополнений, вносимых пунктами 10, 11 статьи 1 Закона, в статье 13 Закона об обращениях устанавливаются правила регистрации идентичных или уточняющих обращений, поданных до направления ответа (уведомления) на первоначальное обращение, – для учета указанных обращений как одного обращения, а в статье 14 этого же Закона – возможность в ответах на письменные обращения о предоставлении информации, опубликованной в официальных периодических печатных изданиях, других средствах массовой информации либо размещенной в открытом доступе на официальных сайтах государственных органов и иных государственных организаций в глобальной компьютерной сети Интернет или на других государственных информационных ресурсах глобальной компьютерной сети Интернет, сайтах иных организаций, вместо такой информации указывать название, дату выхода и номер официального периодического печатного издания, другого средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, либо адрес сайта в глобальной компьютерной сети Интернет, на котором размещена запрашиваемая информация.

В соответствии с пунктом 7 излагаемой в новой редакции статьи 25 Закона об обращениях в случае, если поступающие электронные обращения аналогичного содержания от разных заявителей носят массовый характер (более десяти обращений), ответы на такие обращения по решению руководителя государственного органа или иной государственной организации либо лица, уполномоченного им подписывать в установленном порядке ответы на обращения, могут размещаться на официальном сайте государственного органа или иной государственной организации в глобальной компьютерной сети Интернет без направления ответов (уведомлений) заявителям (пункт 21 статьи 1 Закона).

В целом реализация указанных норм призвана упростить документооборот, связанный с обращениями.

3. В соответствии с пунктом 2 статьи 6 Закона об обращениях, излагаемым Законом (пункт 3 статьи 1) в новой редакции, в личном приеме может быть отказано также в случаях обращения по вопросам, не относящимся к компетенции организаций, и обращения в неустановленные дни и часы; согласно дополнению, вносимому Законом (пункт 5 статьи 1) в статью 8 Закона об обращениях, заявители обязаны подавать обращения в организации, индивидуальным предпринимателям в соответствии с их компетенцией.

Положениями статьи 1 Закона также уточняется перечень оснований, по которым переписка по повторным обращениям прекращается (пункт 17); расширяется перечень случаев, когда лицо не уведомляется об оставлении обращения без рассмотрения по существу (пункты 12 и 20).

В статью 19 Закона об обращениях вносятся дополнения, определяющие примерный перечень конкретных расходов, связанных с рассмотрением обращений, которые могут быть взысканы с заявителей в судебном порядке в связи с рассмотрением систематически направляемых необоснованных обращений в одну и ту же организацию, к одному и тому же индивидуальному предпринимателю от одного и того же заявителя (пункт 15 статьи 1 Закона).

Конституционный Суд отмечает, что такой подход к правовой регламентации вопросов, касающихся обращений граждан и юридических лиц, направлен на создание условий для надлежащей реализации права на обращение, исключение случаев злоупотребления им, а также обеспечение прав и законных интересов организаций (должностных лиц), рассматривающих обращения, и предполагает рассмотрение обращений именно уполномоченным на рассмотрение органом (должностным лицом), повышение эффективности его работы. Таким образом, устанавливаемое Законом

правовое регулирование отвечает положениям Конституции о том, что все государственные органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть вторая статьи 7, часть вторая статьи 59). Кроме того, данный законодательный подход с учетом правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в решении от 7 июля 2011 г. в отношении установления обязанностей заявителей и последствий их неисполнения, согласуется со статьей 53 Конституции, предусматривающей, что каждый обязан уважать достоинство, права, свободы, законные интересы других лиц.

4. Законодателем изменяется порядок исчисления сроков рассмотрения обращений. Так, статьей 1 Закона устанавливается, что эти сроки, в отличие от действующих правил, исчисляются не в календарных, а в рабочих днях (пункты 8, 12 и 16); при рассмотрении обращений течение сроков, определяемых месяцами или днями, начинается со дня, следующего за днем регистрации обращения в организации, внесения замечаний и (или) предложений в книгу замечаний и предложений организации, индивидуального предпринимателя (пункт 13).

По мнению Конституционного Суда, данное изменение правового регулирования имеет целью обеспечение конституционной обязанности государственных органов и должностных лиц рассмотреть обращение и дать ответ по существу в определенный законом срок, предоставив возможность государственным органам и должностным лицам более полно и всесторонне рассмотреть поставленные заявителем вопросы, принять взвешенное решение о реагировании на обращение.

5. Пунктом 21 статьи 1 Закона излагается в новой редакции статья 25 Закона об обращениях, регламентирующая порядок работы с электронными обращениями граждан и юридических лиц.

Возможность реализации права на обращение путем размещения электронных обращений отвечает международным подходам в отношении развития электронного управления. Использование информационных и коммуникационных технологий рассматривается международной практикой, в частности Рекомендацией Комитета министров Совета Европы от 15 декабря 2004 года Rec (2004) 15 «Об электронном управлении», в качестве средства увеличения эффективности демократических процессов; создания фундамента для сотрудничества между государственными органами, частным сектором и другими организациями гражданского общества; увеличения участия, инициатив и вовлеченности граждан в национальной, региональной и местной общественной жизни; увеличения прозрачности демократического процесса принятия решений и подотчетности демократических учреждений; повышения отзывчивости государственных органов; стимулирования общественных дебатов и наблюдения за процессом принятия решений.

На реализацию конституционного права на обращение в государственные органы с учетом международных подходов направлена устанавливаемая частью второй пункта 1 излагаемой в новой редакции статьи 25 Закона об обращениях граждан обязанность государственного органа, иной государственной организации размещать на их официальном сайте в глобальной компьютерной сети Интернет информацию о способе либо способах подачи электронных обращений в этот государственный орган, иную государственную организацию (пункт 21 статьи 1 Закона).

Частью второй пункта 2 статьи 25 Закона об обращениях предусматривается, что к электронным обращениям, подаваемым представителями заявителей, должны прилагаться электронные копии документов, подтверждающих их полномочия. По мнению Конституционного Суда, данная норма в развитие положения части первой пункта 1 статьи 4 Закона об обращениях о реализации права на обращение не только лично, но и через представителей регламентирует порядок подтверждения в таком случае представителем заявителя своих полномочий и основывается на предусмотренной частью первой статьи 62 Конституции гарантии права каждого пользоваться в любой момент помощью своих представителей в государственных органах, иных организациях.

Согласно пункту 4 излагаемой в новой редакции статьи 25 Закона об обращениях в случае, если для рассмотрения электронного обращения по существу необходимо указание персональных данных заявителя или иных лиц, за исключением содержащихся в обращении, заявителю предлагается обратиться с устным или письменным обращением (пункт 21 статьи 1 Закона). В связи с указанной нормой, направленной на недопущение неправомерного распространения персональных данных при рассмотрении электронных обращений, Конституционный Суд отмечает, что необходимость защиты персональных данных вытекает из соблюдения предусмотренного статьей 28 Конституции права каждого на защиту от незаконного вмешательства в его личную жизнь, права на защиту частной жизни, закрепленного также во Всеобщей декларации прав человека (статья 12), Международном пакте о гражданских и политических правах (статья 17) и других международно-правовых актах.

Норма части третьей пункта 1 излагаемой в новой редакции статьи 25 Закона об обращениях, в соответствии с которой требования к специальной рубрике на официальных сайтах государственных органов и иных государственных организаций в глобальной компьютерной сети Интернет, предназначенной для размещения электронных обращений, определяются Советом Министров Республики Беларусь, согласуется со статьей 107 Конституции, устанавливающей, что полномочия Правительства Республики Беларусь возлагаются на него Конституцией, законами и актами Президента Республики Беларусь.

Кроме того, посредством внесения Законом изменений в статью 25 Закона об обращениях ее положения согласовываются с нормами Указа Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 г. № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» в части электронных обращений. Такой законодательный подход отвечает принципу правовой определенности, означающему, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд, в том числе необходимость согласования нормативных правовых актов между собой в их системе.

Оценивая нормы Закона, Конституционный Суд считает, что уточнение ими порядка реализации права каждого на обращение, прав и обязанностей заявителей, прав и законных интересов организаций и индивидуальных предпринимателей, рассматривающих обращения, а также правил рассмотрения обращений направлено на обеспечение надлежащей реализации этого права, упорядочение правового регулирования отношений, связанных с работой с обращениями, и тем самым на создание условий для осуществления и защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов юридических лиц.

Закон принят Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь в рамках полномочий в соответствии с пунктом 2 части первой статьи 97 Конституции, одобрен Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь в соответствии с пунктом 1 части первой статьи 98 Конституции. Палаты Национального собрания Республики Беларусь при принятии Закона действовали в рамках компетенции, предусмотренной статьями 97–100 Конституции.

С учетом изложенного Конституционный Суд приходит к выводу о том, что по содержанию норм, форме акта и порядку принятия Закон не противоречит Конституции.

Руководствуясь частями первой, седьмой статьи 116 Конституции Республики Беларусь, частью второй статьи 24 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, статьями 103–105 Закона Республики Беларусь «О конституционном судопроизводстве», Конституционный Суд Республики Беларусь РЕШИЛ:

1. Признать Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» соответствующим Конституции Республики Беларусь.

2. Решение вступает в силу со дня принятия.

3. Опубликовать решение в соответствии с законодательными актами.

**Председательствующий –
Председатель Конституционного Суда
Республики Беларусь**

П.П.Миклашевич