

По жалобе граждан Вишневого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3 статьи 9 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности"

Определение · № 1447-О · от 18.07.2017 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе граждан Вишневого Бориса Лазаревича и Шапчица

Павла Анатольевича на нарушение их конституционных прав частью 3

статьи 9 Федерального закона "О передаче религиозным организациям

имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности"

город Санкт-Петербург 18 июля 2017 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, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан Б.Л.Вишневого и П.А.Шапчица,

у с т а н о в и л:

1. Граждане Б.Л.Вишневский и П.А.Шапчиц просят проверить конституционность части 3 статьи 9 Федерального закона от 30 ноября 2010 года № 327-ФЗ "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", согласно которой физические лица и юридические лица, полагающие, что их права нарушены в связи с передачей религиозной организации имущества религиозного назначения, вправе обратиться в суд за защитой своих прав и (или) законных интересов.

Как следует из жалобы и приложенных к ней материалов, группа из двадцати человек, включая Б.Л.Вишневого и П.А.Шапчица, обратилась в Василеостровский районный суд города Санкт-Петербурга с коллективным административным исковым заявлением к Комитету имущественных отношений Санкт-Петербурга, в котором требовала признать совершенное им действие по изданию распоряжения от 30 декабря 2016 года № 160-р "Об использовании объекта недвижимости по адресу: Санкт-Петербург, Исаакиевская площадь, д. 4, литера А" и приложения к нему незаконным, само распоряжение и приложение к нему - незаконными и недействующими с момента принятия, а также обязать административного ответчика устранить нарушение прав путем отмены данного распоряжения.

Оспариваемым административными истцами распоряжением предусмотрено осуществление соответствующими субъектами действий согласно приложению "План мероприятий", а именно: 1) определение Комитетом имущественных отношений Санкт-Петербурга совместно с Комитетом по культуре Санкт-Петербурга и Санкт-Петербургским государственным бюджетным учреждением культуры "Государственный музей-памятник "Исаакиевский собор" (далее - Учреждение) возможности изъятия из оперативного управления Учреждения объекта, расположенного по указанному адресу, без предоставления взамен Учреждению обеспечивающих его деятельность

помещений; 2) представление Учреждением сведений о составе и свойствах расположенных в объекте музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации; 3) заключение Учреждением договора с религиозной организацией "Русская Православная Церковь (Московский Патриархат)" о передаче в безвозмездное бессрочное пользование или пользование на определенный срок расположенных в объекте музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации; 4) после заключения указанного договора - принятие Комитетом имущественных отношений Санкт-Петербурга и Учреждением решения о подготовке распоряжения об изъятии объекта из оперативного управления Учреждения; 5) после издания соответствующего распоряжения - обеспечение Учреждением государственной регистрации прекращения права оперативного управления Учреждения на объект; 6) после заключения указанного договора - принятие Комитетом имущественных отношений Санкт-Петербурга решения о подготовке распоряжения о передаче объекта в безвозмездное пользование религиозной организации "Русская Православная Церковь (Московский Патриархат)" на срок 49 лет.

Отказывая определением от 27 января 2017 года в принятии административного искового заявления, Василеостровский районный суд города Санкт-Петербурга исходил из того, что оспариваемое распоряжение, по существу, является лишь решением о подготовке предложений о включении соответствующего имущества в план передачи религиозной организации и как таковое не влечет передачу религиозной организации имущества религиозного назначения, в связи с которой физические лица в силу части 3 статьи 9 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" вправе обратиться в суд за защитой своих прав и (или) законных интересов. Данный судебный акт оставлен без изменения апелляционным определением Санкт-Петербургского городского суда от 2 марта 2017 года.

По мнению заявителей, примененное судами в их деле законоположение противоречит статьям 44 (части 2 и 3) и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оно - в интерпретации судебными органами - препятствует обращению физических лиц в суд за защитой своих прав и (или) законных интересов, нарушенных иными, нежели принятие собственно решения о передаче имущества религиозного назначения религиозной организации, действиями органов государственной власти или местного самоуправления, связанными с передачей (подготовкой к передаче) такого имущества.

2. Конституция Российской Федерации, провозглашая человека, его права и свободы высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваемой правосудием, гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, включая возможность обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (статьи 2 и 18; статья 46, части 1 и 2).

Раскрывая нормативное содержание права на судебную защиту как одного из основных неотчуждаемых прав человека и одновременно - как гарантии и средства обеспечения всех других прав и свобод, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал следующие правовые позиции (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 2 июля 1998 года № 20-П, от 25 декабря 2001 года № 17-П, от 11 мая 2005 года № 5-П, от 20 апреля 2006 года № 4-П, от 19 июля 2011 года № 17-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 13 апреля 2017 года № 11-П и др.; определения от 25 января 2005 года № 42-О, от 13 июня 2006 года № 272-О и № 274-О, от 18 октября 2012 года № 1960-О, от 25 сентября 2014 года № 2295-О и др.):

право на судебную защиту предполагает наличие конкретных институциональных и процессуальных механизмов, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное

восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости; этим предопределяется особая роль судебной власти, выражающаяся в том числе в судебном контроле за законностью решений и действий (или бездействия) субъектов, осуществляющих публично-властные функции, чем утверждается обусловленный признанием достоинства личности приоритет человека и его прав во всех сферах, его статус не объекта государственной деятельности, а равноправного субъекта, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов;

гарантии судебной защиты нарушенных прав должны носить всеобъемлющий характер, что вытекает из императива *justitia nemine neganda est* (нельзя никому отказывать в правосудии); соответственно, законодательное регулирование доступа к суду, включая определение условий и порядка реализации права на судебное обжалование решений и действий (или бездействия) органов и должностных лиц публичной власти, не должно отменять или умалять права и свободы человека и гражданина, возможные их ограничения должны быть соразмерными и обуславливаться необходимостью защиты конституционных ценностей, а нормативно установленные условия доступа к правосудию - с тем чтобы конституционные права и свободы были не иллюзорными, а реально действующими - обеспечивать осуществление своевременного, без неоправданных промедлений, судебного контроля за любыми влекущими нарушения прав, свобод и законных интересов граждан решениями и действиями (бездействием) субъектов публичной власти, притом что эффективный судебный контроль может быть как предварительным, так и последующим.

Универсальностью гарантий судебной защиты предопределяются возможности осуществления в порядке административного судопроизводства судебного контроля и за решениями субъектов публичной власти, носящими перспективный, длящийся характер, реализация которых сопряжена с осуществлением утвержденного ими поэтапного порядка действий в пределах конкретных сроков, определенных для их исполнения. Применительно к такого рода решениям осуществление судебного контроля, равно как и его безотлагательность необходимы в тех случаях, когда правоприменительный эффект этих решений, порождающий нарушение прав, свобод и законных интересов граждан или их объединений, проявляется еще до завершения всех предусмотренных ими мероприятий, а восстановление нарушенных прав после их исполнения в полном объеме может привести к ущемлению прав и свобод других лиц или иных публично значимых ценностей либо оказаться невозможным по причине фактически необратимого характера наступивших в результате его реализации последствий.

3. Определяя порядок рассмотрения административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации исходит из того, что гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия), если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности (часть 1 статьи 4 и часть 1 статьи 218); в частности, обратившиеся в суд лица могут настаивать на том, чтобы обязать административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий, установить наличие или отсутствие полномочий на решение конкретного вопроса соответствующим субъектом (пункты 4 и 5 части 1 статьи 124); при этом административные истцы не обязаны доказывать незаконность оспариваемых решений, действий (бездействия), но обязаны подтверждать сведения о том, что оспариваемым решением, действием (бездействием) нарушены или могут быть нарушены права, свободы и законные интересы - как их собственные, так и неопределенного круга лиц - либо возникла реальная угроза их нарушения (пункт 2 части 2 статьи 62).

Из приведенных законоположений, конкретизирующих предписание статьи 46 Конституции Российской Федерации, следует, что судебная защита в форме оспаривания решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти гарантируется любому лицу при наличии оснований предполагать, что права и свободы, о защите которых просит лицо, ему принадлежат и что они были нарушены или существует реальная угроза их нарушения (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2016 года № 109-О, от 26 мая 2016 года № 1145-О и от 25 мая 2017 года № 999-О). Соответственно, действующее административное процессуальное законодательство не препятствует оспариванию решений субъектов публичной власти на основании достоверного предположения о том, что реализация этих решений, не повлекшая нарушения тех или иных прав и свобод непосредственно на момент предъявления лицом административного искового заявления, неизбежно приведет к их нарушению. При этом Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, по смыслу пунктов 2 и 3 части 1 его статьи 128, не допускает произвольного отказа судьи в принятии административного искового заявления об оспаривании решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти и обязывает его в каждом конкретном случае выяснять обстоятельства, с возникновением которых связано право лица на обращение в суд с таким заявлением.

3.1. Федеральный закон "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", определяя порядок безвозмездной передачи в собственность или безвозмездное пользование религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности (часть 1 статьи 1), предусматривает в рамках этого порядка механизм урегулирования возможных разногласий и обжалования соответствующих решений, действий (бездействия) уполномоченных органов. Так, согласно его статье 9 физические лица и юридические лица вправе обращаться в уполномоченный орган и (или) созданную в соответствии с данной статьей комиссию с заявлением о возможных нарушениях их прав и (или) законных интересов в связи с принятием решения о передаче религиозной организации имущества религиозного назначения либо действием (бездействием) уполномоченного органа в связи с рассмотрением заявления религиозной организации (часть 2); те физические лица и юридические лица, которые полагают, что их права нарушены в связи с передачей религиозной организации имущества религиозного назначения, вправе обратиться в суд за защитой своих прав и (или) законных интересов (часть 3).

Приведенные законоположения не содержат каких-либо специальных изъятий из установленных главой 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации общего порядка и условий судебного оспаривания решений, действий (бездействия) субъектов публичной власти; более того, они устанавливают дополнительную административно-юрисдикционную гарантию для заинтересованных лиц, которые на этапе рассмотрения заявления религиозной организации правомочны по своему усмотрению воспользоваться административным порядком рассмотрения дела (путем обращения в уполномоченный орган или комиссию) либо обратиться в суд, что прямо следует из части 3 статьи 9 названного Федерального закона, предусматривающей возможность для таких лиц обратиться за судебной защитой своих прав и (или) законных интересов, нарушенных, как они полагают, не только собственно передачей религиозной организации имущества религиозного назначения, но и в связи с такой передачей.

Такое правовое регулирование коррелирует с особенностями административной процедуры по передаче религиозным организациям государственного или муниципального недвижимого имущества религиозного назначения, принадлежащего на праве хозяйственного ведения или оперативного управления государственным или муниципальным унитарным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям, предполагающими - при невозможности передачи религиозным организациям соответствующего имущества без предоставления указанным

предприятиям либо учреждениям обеспечивающих их деятельность служебных и производственных помещений, а также в случае предварительного предоставления организации культуры равноценных здания, помещения, обеспечивающих уставные виды деятельности указанной организации культуры, взамен здания, помещения, занимаемых организацией культуры и передаваемых религиозной организации, - необходимость формирования плана передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, содержащего мероприятия по высвобождению имущества (части 4 и 5, пункты 4 и 5 части 6 статьи 5 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности"). Судебное оспаривание решения об утверждении такого плана - принимая во внимание возложенные на соответствующие учреждения, предприятия публично значимые функции, реализация которых связана с обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений, равно как и возможный особый правовой статус закрепленных за ними объектов, включая принадлежность к объектам культурного наследия, - может приобретать значение реального гарантирования конституционных прав, в механизм обеспечения которых вовлечено конкретное государственное или муниципальное учреждение, предприятие.

3.2. Как следует из представленных материалов, обращение заявителей в Конституционный Суд Российской Федерации связано с оспариванием ими в судебном порядке как незаконных и нарушающих их права действий исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга по изданию правового акта, намечающего план мероприятий по передаче имущества религиозного назначения религиозной организации; соответственно, они настаивают на признании части 3 статьи 9 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности" противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку полагают, что данная норма препятствует судебной защите гарантированного статьей 44 (часть 2) Конституции Российской Федерации права на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям применительно к решению вопроса о передаче религиозным организациям объектов культурного наследия народов Российской Федерации религиозного назначения на этапе до принятия уполномоченным органом окончательного решения о передаче такого имущества на основании сформированного плана.

Между тем, как было установлено судами в рамках административного дела с участием заявителей, распоряжение Комитета имущественных отношений Правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2016 года № 160-р, которым было оформлено решение о подготовке предложений о включении соответствующего имущества в план передачи религиозным организациям имущества религиозного назначения, не подменяет и не может подменять собой решение о передаче соответствующего имущества, само по себе не порождает каких-либо юридически значимых последствий.

3.3. Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, проверка правильности выбора правовых норм, подлежащих применению к тем или иным правоотношениям, и их казуального истолкования с учетом фактических обстоятельств конкретного дела, в том числе в связи с квалификацией правовой природы подлежащих судебной проверке решений органов публичной власти, равно как и оценка законности и обоснованности состоявшихся по этому делу судебных решений не входят в полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, определенные статьей 125 Конституции Российской Федерации и статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Таким образом, поскольку в системе действующего правового регулирования часть 3 статьи 9 Федерального закона "О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности", конституционность которой подвергается сомнению в жалобе граждан Б.Л.Вишневого и П.А.Шапчица, не препятствует

оспариванию в судебном порядке связанных с передачей религиозной организации имущества религиозного назначения решений и действий (бездействия) субъектов публичной власти при наличии оснований предполагать, что права и свободы граждан или объединений граждан были нарушены либо существует реальная угроза их нарушения этими решениями и действиями (бездействием), данная жалоба, как не отвечающая критериям допустимости, предъявляемым к такого рода обращениям в Конституционный Суд Российской Федерации, в соответствии с частью второй статьи 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л:

1. Признать жалобу граждан Вишневого Бориса Лазаревича и Шапчица Павла Анатольевича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного ими вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

№ 1447-О