

по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 19, статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" и пункта 2 статьи 62 Федерального закона "О связи" в связи с жалобой гражданина М.Д.Малинина

Постановление · № 59-П · от 28.12.2022 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 19, статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" и пункта 2 статьи 62 Федерального закона "О связи" в связи с жалобой гражданина М.Д.Малинина

город Санкт-Петербург 28 декабря 2022 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Г.А.Гаджиева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47 1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности положений части первой статьи 19, статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи", пункта 2 статьи 62 Федерального закона "О связи".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина М.Д.Малинина. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Ю.Бушева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Гражданин М.Д.Малинин оспаривает конституционность следующих законоположений: части первой (в жалобе ошибочно названной абзацем первым) статьи 19 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ "О почтовой связи", согласно которой права пользователей услуг почтовой связи защищаются этим Федеральным законом, Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ "О связи", Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 года № 2300-1 "О защите прав потребителей", гражданским законодательством Российской Федерации, правилами оказания услуг почтовой связи, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

статьи 21 того же Федерального закона, а фактически - положения ее части первой, закрепляющего, что почтовое отправление или переведенные денежные средства, которые невозможно доставить (вручить) в связи с неточностью или отсутствием необходимых адресных данных пользователя услуг почтовой связи, выбытием адресата либо иными обстоятельствами, исключающими возможность выполнения оператором почтовой связи обязанностей по договору оказания услуг почтовой связи, возвращаются отправителю;

пункта 2 (в жалобе ошибочно поименованного частью второй) статьи 62 Федерального закона "О связи" , в соответствии с которым защита прав пользователей услуг связи при оказании услуг электросвязи и почтовой связи, гарантии получения этих услуг связи надлежащего качества, право на получение необходимой и достоверной информации об услугах связи и об операторах связи, основания, размер и порядок возмещения ущерба в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, возникающих из договора об оказании услуг связи, а также механизм реализации прав пользователей услуг связи определяется указанным Федеральным законом , гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

1.1. Решением мирового судьи от 21 октября 2020 года М.Д.Малинину отказано в удовлетворении требований к акционерному обществу "Почта России" (далее - АО "Почта России") о защите прав потребителя, в том числе о возложении обязанности передать негабаритную посылку и взыскании денежных средств. Мировой судья установил, что между М.Д.Малининым и названным акционерным обществом был заключен договор об оказании услуг почтовой связи, согласно которому оператор почтовой связи обязался переслать негабаритную посылку по указанному заявителем адресу воинской части, однако после поступления в сортировочный центр посылка была перенаправлена в почтовое отделение для возврата отправителю и впоследствии не была ему выдана ввиду отказа оплатить стоимость обратной пересылки. Вынося данное постановление, мировой судья принял во внимание пояснения АО "Почта России" о том, что почтовые отправления с адресом, аналогичным указанному М.Д.Малининым, направляются на адрес "город Москва, 101300", а в соответствии с Порядком приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений (утвержденным приказом ФГУП "Почта России" от 7 марта 2019 года № 98-п, в настоящее время фактически утратившим силу в связи с изданием приказа АО "Почта России" от 21 июня 2022 года № 230-п) для войсковых частей и учреждений с адресом "город Москва, 101300" принимаются только простые и заказные почтовые карточки, письма и бандероли, письма и бандероли с объявленной ценностью. При этом было отмечено, что решение о том, какой адрес получателя указать, принимает отправитель, который и несет риск неблагоприятных последствий невозможности доставки корреспонденции по ненадлежащему адресу.

Решение мирового судьи оставлено без изменения судом апелляционной инстанции (апелляционное определение от 20 января 2021 года), который также указал, что факт принятия оператором почтовой связи упомянутого почтового отправления для пересылки не может свидетельствовать о предоставлении М.Д.Малинину недостоверной информации, поскольку проверка правильности указания адреса получателя не относится к компетенции оператора. С выводами нижестоящих судов согласился и судья кассационного суда общей юрисдикции (определение от 20 мая 2021 года). По мнению заявителя, оспариваемые законоположения противоречат статьям 4 и 35 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они по смыслу, придаваемому им в системе действующего правового регулирования правоприменительной практикой, ограничивают возможность применения положений Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей" и Гражданского кодекса Российской Федерации к правоотношениям между исполнителем услуг почтовой связи и потребителем, необоснованно лишая последнего конституционного права свободно распоряжаться почтовым отправлением, являющимся его собственностью, в том числе в случае возврата этого отправления в связи с невозможностью доставки (вручения) адресату из-за предоставленной отправителю сотрудником организации почтовой связи неверной информации о возможности доставки такого отправления.

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу на нарушение конституционных прав и свобод нормативным актом, если придет к выводу,

что имеются признаки их нарушения в результате применения оспариваемого акта в конкретном деле с участием гражданина, а также неопределенность в вопросе о том, соответствует ли оспариваемый акт Конституции Российской Федерации. Он принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, в том числе в решениях по конкретному делу, или правоприменительной практикой, исходя из их места в системе правовых норм, не будучи связанным основаниями и доводами, изложенными в жалобе.

Представленными М.Д.Малининым судебными постановлениями не подтверждается применение пункта 2 статьи 62 Федерального закона "О связи" в его конкретном деле. Что же касается части первой статьи 19 Федерального закона "О почтовой связи", то это законоположение имеет целью обеспечение прав и законных интересов пользователей услуг почтовой связи и по своему буквальному смыслу предполагает защиту их прав, в частности Законом Российской Федерации "О защите прав потребителей" и гражданским законодательством Российской Федерации, а потому не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя в обозначенном в жалобе аспекте.

Соответственно, производство по настоящему делу в отношении пункта 2 статьи 62 Федерального закона "О связи" и части первой статьи 19 Федерального закона "О почтовой связи" подлежит прекращению в силу пункта 2 части первой статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", поскольку жалоба М.Д.Малинина не отвечает в этой части условиям допустимости обращения в Конституционный Суд Российской Федерации.

Таким образом, часть первая статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу в той мере, в какой на ее основании решается вопрос о распределении затрат в связи с возвращением почтового отправления, которое было принято для оказания услуги по пересылке, но не может быть доставлено получателю по причине, обусловленной установленными в специальных нормативных актах и (или) локальных актах, принятых лицом, оказывающим услуги почтовой связи, требованиями по указанию отдельных категорий адресов и (или) ограничениями по доставке соответствующего вида почтового отправления по отдельным категориям адресов.

2. Конституция Российской Федерации, гарантируя в России единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, а также признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (статья 8), возлагает на государство признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина (статья 2), а также относит связь к ведению Российской Федерации (пункт "и" статьи 71).

В развитие приведенных конституционных положений статья 3 Федерального закона "О почтовой связи" устанавливает, что почтовая связь в Российской Федерации является неотъемлемым элементом социальной инфраструктуры общества, содействует укреплению социально-политического единства Российской Федерации, способствует реализации конституционных прав и свобод граждан, позволяет создать необходимые условия для осуществления государственной политики в области формирования единого экономического пространства, способствует свободному перемещению товаров, услуг и финансовых средств, свободе экономической деятельности.

Таким образом, доступность почтовой связи и надлежащее оказание почтовых услуг относятся к числу важнейших факторов, определяющих качество жизни населения и уровень развития экономики, а деятельность по оказанию этих услуг является объективно необходимой и общественно значимой, воплощая в себе публичный интерес.

3. Согласно Конституции Российской Федерации право частной собственности как элемент

конституционного статуса человека и гражданина охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1 и 2; статья 64).

Будучи одной из основ конституционного строя России, право частной собственности, как следует из статьи 18 Конституции Российской Федерации, наряду с другими непосредственно действующими правами и свободами определяет смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечивается правосудием. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что конституционные гарантии охраны частной собственности законом, выражающие принцип ее неприкосновенности, а также конституционные гарантии судебной защиты распространяются как на сферу гражданско-правовых отношений, так и на отношения государства и личности в публично-правовой сфере (Постановление от 13 октября 2022 года № 43-П и др.). Статья 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, в свою очередь, допускает возможность ограничения федеральным законом прав человека и гражданина в качестве средства защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Из этой нормы во взаимосвязи со статьями 8, 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 и 35 Конституции Российской Федерации вытекает, что ограничения права собственности могут быть введены федеральным законом, если только они необходимы для защиты прав и законных интересов других лиц, иных конституционно значимых ценностей, притом что вмешательство государства в экономическую деятельность и в отношения собственности в силу принципов верховенства права и юридического равенства не должно быть произвольным и нарушать конституционно-правовое равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав. Публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать ограничения прав и свобод, лишь если они адекватны социально необходимому результату, а задачи одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для таких ограничений. Это предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению. Применительно к праву собственности изложенное означает, помимо прочего, что его ограничения должны отвечать требованиям справедливости, разумности, пропорциональности и не могут посягать на это право в самом его существовании (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 года № 9-П, от 22 июня 2010 года № 14-П, от 13 июля 2010 года № 16-П, от 14 мая 2012 года № 11-П, от 4 июля 2022 года № 27-П и др.).

4. Согласно части первой статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" почтовое отправление, которое невозможно доставить (вручить) в связи с неточностью или отсутствием необходимых адресных данных пользователя услуг почтовой связи, выбытием адресата либо иными обстоятельствами, исключающими возможность выполнения оператором почтовой связи обязанностей по договору оказания услуг почтовой связи, возвращается отправителю. Приведенные положения конкретизированы в Правилах оказания услуг почтовой связи, утвержденных в соответствии с частью третьей статьи 4 названного Федерального закона приказом Минкомсвязи России от 31 июля 2014 года № 234 (далее также - Правила оказания услуг почтовой связи). Так, в силу пункта 35 данных Правил почтовое отправление возвращается по обратному адресу: по заявлению отправителя; при отказе адресата (его уполномоченного представителя) от его получения; при отсутствии адресата по указанному адресу; при невозможности прочтения адреса адресата; при обстоятельствах, исключающих возможность выполнения оператором почтовой связи обязательств по договору об оказании услуг почтовой связи, в том числе отсутствии указанного на отправлении адреса адресата.

В части, предусматривающей возврат почтового отправления по обратному адресу при

невозможности выполнения оператором почтовой связи обязательств по договору, данные нормы направлены в том числе на обеспечение прав и законных интересов собственников или законных владельцев имущества, а следовательно, развивают положения статьи 35 Конституции Российской Федерации.

Вопрос же о распределении затрат, связанных с возвращением почтового отправления (обратной пересылкой), не урегулированный оспариваемым законоположением, должен разрешаться с учетом необходимости соблюдения справедливого баланса интересов сторон в соответствии с принципами свободы договора (статья 421 ГК Российской Федерации) и недопустимости неосновательного обогащения (пункт 1 статьи 1102 ГК Российской Федерации).

5. Вытекающий из Конституции Российской Федерации, ее статей 1, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 3), 18 и 21 (часть 1), принцип добросовестности участников правоотношений нашел закрепление в гражданском законодательстве, отнесен к его основным началам и означает, что при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно, при этом никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения (пункты 3 и 4 статьи 1 ГК Российской Федерации).

В свете названных конституционных предписаний и корреспондирующих им основных начал гражданского законодательства должны интерпретироваться и применяться нормы, регламентирующие осуществление участниками гражданских правоотношений принадлежащих им прав, а также исполнение ими обязанностей. На необходимость истолкования положений Гражданского кодекса Российской Федерации , законов и иных актов, содержащих нормы гражданского права, в системной связи с основными началами гражданского законодательства, установленными в статье 1 указанного Кодекса , обращается внимание и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 года № 25 "О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации". В частности, согласно разъяснениям, закрепленным в пункте 1 этого постановления, оценивая действия сторон как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации.

5.1. Пункт 1 статьи 44 Федерального закона "О связи" предусматривает, что на территории Российской Федерации услуги связи оказываются операторами связи пользователям услуг связи на основании договора об оказании услуг связи, заключенного в соответствии с гражданским законодательством, этим Федеральным законом и правилами оказания услуг связи. Согласно статье 16 Федерального закона "О почтовой связи" услуги почтовой связи оказываются операторами почтовой связи на договорной основе; по договору оказания услуг почтовой связи оператор почтовой связи обязуется по заданию отправителя переслать вверенное ему почтовое отправление по указанному отправителем адресу и доставить (вручить) его адресату; пользователь услуг почтовой связи обязан оплатить оказанные ему услуги.

Следовательно, применительно к отношениям, регулируемым гражданским законодательством, в частности при взаимодействии с пользователями услуг почтовой связи на договорной основе, деятельность АО "Почта России", как и любого другого участника гражданского оборота, подчинена действию принципа добросовестности. При этом конституционное требование о добросовестном поведении в силу своей универсальности распространяется на любое взаимодействие между субъектами права во всех сферах жизнедеятельности. В гражданском законодательстве указанное требование закреплено в том числе в пункте 3 статьи 307 ГК Российской Федерации , согласно которому при установлении, исполнении обязательства и после его прекращения стороны обязаны действовать добросовестно, учитывая права и законные интересы друг друга, взаимно оказывая необходимое содействие для достижения цели обязательства, а также предоставляя друг другу

необходимую информацию. В связи с этим участник гражданского оборота может ожидать добросовестного поведения от иных его участников и на стадии подготовки к заключению договора, в частности при проведении переговоров, направленных на согласование условий соответствующего обязательства. В силу пункта 2 статьи 434 1 ГК Российской Федерации при вступлении в переговоры о заключении договора, в ходе их проведения и по их завершении стороны обязаны действовать добросовестно. При этом недобросовестным действием при проведении переговоров предполагается предоставление стороне неполной или недостоверной информации, в том числе умолчание об обстоятельствах, которые в силу характера договора должны быть доведены до сведения другой стороны (подпункт 1 того же пункта).

5.2. Как следует из положений Федерального закона от 29 июня 2018 года № 171-ФЗ "Об особенностях реорганизации федерального государственного унитарного предприятия "Почта России", основах деятельности акционерного общества "Почта России" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", АО "Почта России" является организацией федеральной почтовой связи, непубличным акционерным обществом, 100 процентов акций которого принадлежат Российской Федерации (части 1 и 4 статьи 3). Устав названного общества утверждается на основании решения Правительства Российской Федерации (часть 1 статьи 4). Эта организация осуществляет свою деятельность на основе принципов соблюдения законности, обеспечения доступности для всех граждан и юридических лиц услуг почтовой связи как одного из средств получения информации и обмена ею, соблюдения прав пользователей услуг почтовой связи, обеспечения транзита почтовых отправлений на всей территории Российской Федерации, равенства прав граждан и юридических лиц на использование результатов деятельности в области почтовой связи общего пользования, обеспечения права каждого на тайну связи, обеспечения устойчивости сети почтовой связи и управляемости ею, соблюдения правил, стандартов, требований и норм в области почтовой связи, обеспечения устойчивого развития почтовой связи (статья 2).

Давая характеристику особенностям правового статуса АО "Почта России" и его значению для удовлетворения публичного интереса по организации почтовой связи, необходимо иметь в виду и следующее обстоятельство. Предпринимательская деятельность многих коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей (например, в сфере строительства, эксплуатации жилищного хозяйства, перевозки грузов, пассажиров и багажа, инновационной, инвестиционной деятельности, оказания медицинских услуг и т.д.) может способствовать достижению конституционно значимых целей деятельности публичной власти. Вместе с тем имущественный комплекс АО "Почта России" как хозяйствующего субъекта, деловые связи и репутация этого общества, трудовой коллектив, логистическая инфраструктура и в целом - его активы, а следовательно, и его потенциал для преодоления коммерческих, организационных и иных барьеров при вхождении на рынок услуг связи и осуществления предпринимательской деятельности (т.е. для получения конкурентных преимуществ) были сформированы в большей мере за счет вкладов со стороны государства. Кроме того, создание и деятельность такого юридического лица в силу постоянной востребованности предоставляемых им услуг предполагает повышенное внимание со стороны пользователей этих услуг, а его корпоративное устройство, обеспечивающее контроль со стороны публичной власти, и включение в фирменное наименование слова "Россия" могут формировать устойчивую ассоциацию с российским государством. Соответственно, оказание услуг, не позволяющее соблюсти справедливый баланс прав и обязанностей участников гражданских правоотношений, одной из сторон которых являются организации, отвечающие указанным характеристикам, в том числе АО "Почта России", может негативно повлиять на имеющий конституционное значение авторитет публичной власти, подорвать доверие к государству.

Создание АО "Почта России", закрепление основных направлений его деятельности специальным федеральным законом, сохранение у органов публичной власти управленческого контроля придает названному обществу, равно как и иным коммерческим организациям, учреждаемым и

функционирующим при сравнимых обстоятельствах, особый статус, а значит, обуславливает конституционно допустимое различие при определении стандартов поведения таких участников гражданских правоотношений.

5.3. В соответствии со статьей 10 Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей" изготовитель (исполнитель, продавец) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора; по отдельным видам товаров (работ, услуг) перечень и способы доведения информации до потребителя устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 1), при этом информация о товарах (работах, услугах) в обязательном порядке должна содержать в том числе информацию о правилах продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг) (пункт 2).

Как следует из ответа АО "Почта России" на запрос Конституционного Суда Российской Федерации, порядок приема и доставки почтовых отправлений в адрес воинских частей и учреждений, дислоцирующихся на отдельных территориях, которым был присвоен условный адрес (как это имело место в деле заявителя), доведен до сведения оператора почтовой связи письмом Госкомсвязи России от 2 февраля 1999 года № УПС-2/354. Распоряжением ФГУП "Почта России" от 29 июля 2005 года № 266/1 был определен порядок приема почтовых отправлений и почтовых переводов в адреса войсковых частей и учреждений Минобороны России с соответствующим условным адресом. Эти положения нашли отражение в пункте 5.2.4 Порядка приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений, утвержденного приказом ФГУП "Почта России" от 7 марта 2019 года № 98-п, и в дальнейшем - в пункте 5.2.4 Порядка приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений, утвержденного приказом АО "Почта России" от 21 июня 2022 года № 230-п.

Таким образом, с учетом того что порядок приема и вручения внутренних регистрируемых почтовых отправлений определяет, наряду с прочим, ограничения при их приеме к пересылке, содержащаяся в нем информация является важной для потребителя и должна доводиться до его сведения.

5.4. Вынося решение (о чем свидетельствуют представленные М.Д.Малиным материалы), мировой судья пришел к выводу о том, что Правила оказания услуг почтовой связи, а также необходимая информация, в том числе порядок адресования, упаковывания и оплаты пересылки почтовых отправлений, размещены внутри объекта почтовой связи на видном и доступном для пользователей услуг почтовой связи месте.

В то же время предоставление указанного доступа не гарантирует, что эта информация будет надлежащим образом воспринята потребителем в каждом конкретном случае, особенно при отправке, с учетом установленных специальными нормативными актами и (или) локальными актами, принятыми лицом, оказывающим услуги почтовой связи, правил и (или) ограничений, почтовых отправлений в адрес воинских частей и учреждений Минобороны России.

Если почтовое отправление было принято работником организации почтовой связи без каких-либо оговорок и замечаний, вследствие чего у отправителя оправданно возникло убеждение, что им были соблюдены все требования, необходимые для успешной доставки отправления, и при этом из указанного отправителем адреса работнику почты должно было быть понятно, что для такого случая установлены особые правила и (или) ограничения, последовавший возврат почтового отправления по причине невозможности его доставки адресату и предъявление требования об оплате обратной пересылки, притом что ранее отправитель произвел оплату оказываемых услуг, не могут отвечать названным ожиданиям кредиторов - участников гражданско-правовых обязательств и, прежде всего, потребителей как более слабой стороны применительно к усилиям оказывающего соответствующие услуги лица (должника) по максимально полному учету интересов своего контрагента, когда на стороне обязанного лица выступает специализированная коммерческая организация.

Приведенные обстоятельства могут стать основанием для вывода о том, что, даже хотя формально организацией почтовой связи соблюдены требования Закона Российской Федерации "О защите прав

потребителей" о предоставлении потребителям доступа к информации о товарах, работах, услугах, имеет место не только нарушение требования о добросовестном поведении при заключении и исполнении гражданско-правового договора, но и отклонение от конституционных требований о балансе прав и законных интересов сторон в правоотношениях, в том числе с учетом оценки квалификации и экономической силы сторон соответствующих правоотношений.

5.5. Нарушение указанного баланса в рассматриваемой ситуации в результате возложения на отправителя (являющегося потребителем) бремени затрат, связанных с возвращением почтового отправления, тем более очевидно, когда специализированная коммерческая организация обладает особым статусом, обусловленным спецификой ее создания, функционирования и иного взаимодействия с органами публичной власти.

Согласно правовым позициям, сформулированным Конституционным Судом Российской Федерации, положения Конституции Российской Федерации о равенстве всех перед законом и судом, равной защите частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности во взаимосвязи с критериями справедливости и соразмерности при установлении условий реализации того или иного права и его возможных ограничений (статья 8, часть 2; статья 17, часть 3; статья 19, часть 1; статья 55) подразумевают в том числе, что участники соответствующих правоотношений должны в разумных пределах иметь возможность предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты (Постановление от 20 июля 2011 года № 20-П). Это связано в том числе с принципом поддержания доверия к закону и действиям государства, который также вытекает из конституционных принципов юридического равенства и справедливости в правовом демократическом государстве, поскольку они требуют не только правовой определенности, но и предсказуемости правового регулирования (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 20 апреля 2010 года № 9-П, от 25 июня 2015 года № 17-П, от 19 апреля 2018 года № 16-П, от 28 февраля 2019 года № 13-П и др.).

Принципы правовой определенности и поддержания доверия к закону и действиям государства гарантируют гражданам, что решения принимаются уполномоченными государством органами на основе строгого исполнения законодательных предписаний, а также внимательной и ответственной оценки фактических обстоятельств, с которыми закон связывает возникновение, изменение, прекращение прав (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2016 года № 1-П). При этом по смыслу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 22 июня 2017 года № 16-П, в правовом демократическом государстве, каковым является Российская Федерация, пренебрежение требованиями разумности и осмотрительности со стороны публично-правового образования в лице компетентных органов не должно влиять на имущественные и неимущественные права граждан.

В Постановлении от 2 июля 2020 года № 32-П Конституционный Суд Российской Федерации также подчеркнул, что при разрешении споров с участием публично-правовых образований следует принимать во внимание оценку действий (бездействия) органов, уполномоченных действовать в их интересах, в частности ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей, совершение ошибок, разумность и осмотрительность в реализации ими своих полномочий, притом что негативные последствия, возникшие в результате недобросовестного выполнения своих функций такими органами, не должны переноситься на частных лиц.

Распространение конституционного принципа добросовестности на деятельность органов публичной власти соотносится и с позицией Верховного Суда Российской Федерации, выраженной, например, применительно к налоговым отношениям. Так, обращается внимание на то, что исходя из положений пункта 2 статьи 22 Налогового кодекса Российской Федерации, устанавливающих обязанность налоговых органов обеспечивать права налогоплательщиков, налоговое администрирование должно осуществляться с учетом принципа добросовестности, предполагающего учет законных интересов

плательщиков налогов и недопустимость создания формальных условий для взимания налогов сверх того, что требуется по закону (пункт 35 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2018), утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26 декабря 2018 года).

С учетом изложенного деятельность субъектов, выступающих в интересах публичной власти и при этом являющихся более сильной стороной гражданских правоотношений в силу предоставляемых особым статусом публичной организации возможностей, подчинена на всех этапах динамики соответствующего обязательства повышенному стандарту тщательности, заботливости и осмотрительности. Приведенная позиция применима и к частноправовым организациям, созданным публичной властью, осуществляющей контроль над принятием в таких организациях управленческих решений с целью выполнения общественно значимых функций в сферах, отнесенных Конституцией Российской Федерации к ведению публичной власти.

Поэтому, принимая во внимание особый, квазипубличный, статус АО "Почта России", а также его в некотором смысле привилегированное положение на рынке оказания услуг почтовой связи, к названному обществу - при взаимодействии в процессе осуществления его уставной деятельности с гражданами и юридическими лицами, в том числе пользователями услуг почтовой связи, - применим повышенный стандарт добросовестности и осмотрительности. Это, в частности, не предполагает формального подхода к соблюдению требований действующего законодательства, чрезмерной приверженности таким процедурным положениям, которые умаляют существо соответствующего основанного на договоре материального права, игнорирования при исполнении своих обязанностей в отношениях с заказчиками, и прежде всего с потребителями, вытекающего из принципа добросовестности принципа сотрудничества сторон, оказания разумного содействия в достижении заказчиком цели вступления в договорные отношения.

6. Из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированных в ряде решений, следует, что гарантированное каждому согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту его прав и свобод не подлежит ограничению и предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме и обеспечить восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости. Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, это право выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, что предопределено особой ролью судебной власти и ее вытекающими из Конституции Российской Федерации прерогативами по осуществлению правосудия, характеризующего содержательную сторону процессуальной деятельности суда как таковой, в том числе при осуществлении судебного контроля за законностью решений и действий (бездействия) субъектов публичной власти. Поскольку, по смыслу статей 21 (часть 1) и 45 (часть 2) Конституции Российской Федерации, в сфере любых правоотношений личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов, гарантии судебной защиты должны быть достаточными для того, чтобы обеспечить конституционным правам и свободам эффективное и реальное действие, а суды при рассмотрении дел обязаны исследовать фактические обстоятельства по существу, не ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы, с тем чтобы право на судебную защиту не оказалось ущемленным (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 6 июня 1995 года № 7-П, от 2 июля 1998 года № 20-П, от 20 апреля 2006 года № 4-П, от 22 апреля 2011 года № 5-П и др.). Ограничение суда исполнением одних лишь формальных требований закона и отказ от оценки фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений искажает суть правосудия (Постановление от 30 июня 2021 года № 31-П).

Применительно к разрешению споров, вытекающих из договоров оказания услуг почтовой связи, это предполагает, что суды должны, не ограничиваясь формальной констатацией выполнения оператором почтовой связи обязанности информировать отправителя об оказываемых услугах, по существу исследовать доводы об обстоятельствах, которые могут свидетельствовать о недобросовестном исполнении оператором своих обязанностей.

При этом, как следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 13 февраля 2018 года № 8-П, конституционное требование действовать добросовестно и не злоупотреблять своими правами равным образом обращено ко всем участникам гражданских правоотношений. Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно указывал на взаимосвязь добросовестного поведения с надлежащей заботливостью и разумной осмотрительностью участников гражданского оборота (постановления от 27 октября 2015 года № 28-П, от 22 июня 2017 года № 16-П и др.). Соответственно, и пользователь услуг почтовой связи обязан прилагать определенные усилия для получения, уточнения и оценки информации (в том числе ограничивающей возможность оказания услуги), которая доводится исполнителем до любого потенциального заказчика и является общедоступной. Полнота такой информации, возможность ознакомления с ней и ее уяснения любым лицом, обращающимся за услугами почтовой связи, оказываемыми на условиях публичного договора, оценивается судом исходя из фактических обстоятельств дела, включая особенности заказчика (потребитель, предприниматель, орган публичной власти и т.п.).

7. Таким образом, часть первая статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" не противоречит Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования она не предполагает возложения на потребителя (пользователя услуг почтовой связи) затрат в связи возвращением почтового отправления в случае, когда невозможность его доставки обусловлена установленными в специальных нормативных актах и (или) локальных актах, принятых лицом, оказывающим услуги почтовой связи, требованиями по указанию отдельных категорий адресов и (или) ограничениями по доставке соответствующего вида почтового отправления по отдельным категориям адресов, а полная и достоверная информация о таких требованиях и (или) ограничениях не доведена или ненадлежащим образом доведена непосредственно в процессе принятия (оформления) почтового отправления до потребителя в форме, обеспечивающей восприятие им этой информации с учетом особенностей потребителя, места или иных условий оказания услуги, притом что из указанного отправителем адреса получателя для оператора почтовой связи (его работника) должно было следовать, что для отправки на указанный адрес почтовых отправлений установлены особые правила и (или) ограничения.

Придание оспариваемой норме иного смысла не отвечало бы необходимости обеспечения справедливого баланса прав и обязанностей оператора и пользователя услуг почтовой связи (отправителя), а потому и вступало бы в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 1, 15 (части 1 и 2), 17 (части 1 и 3), 18, 35 (части 1 и 2), 45 и 55 (часть 3).

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47 1, 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть первую статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - она не предполагает возложения на потребителя (пользователя услуг почтовой связи) затрат в связи с возвращением почтового отправления в случае, когда невозможность его доставки обусловлена установленными в специальных нормативных актах и (или) локальных актах, принятых лицом, оказывающим услуги почтовой связи, требованиями по

указанию отдельных категорий адресов и (или) ограничениями по доставке соответствующего вида почтового отправления по отдельным категориям адресов, а полная и достоверная информация о таких требованиях и (или) ограничениях не доведена или ненадлежащим образом доведена непосредственно в процессе принятия (оформления) почтового отправления до потребителя (отправителя) в форме, обеспечивающей восприятие им этой информации с учетом особенностей потребителя, места или иных условий оказания услуги, притом что из указанного отправителем адреса получателя для оператора почтовой связи (его работника) должно было следовать, что для отправки на указанный адрес почтовых отправлений установлены особые правила и (или) ограничения.

2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл части первой статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" является общеобязательным, что исключает любое иное ее истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения по делу гражданина Малинина Михаила Дмитриевича, вынесенные на основании части первой статьи 21 Федерального закона "О почтовой связи" в истолковании, расходящемся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Прекратить производство по настоящему делу в части проверки конституционности пункта 2 статьи 62 Федерального закона "О связи" и части первой статьи 19 Федерального закона "О почтовой связи" .

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru).

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 59-П