

По жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны и Юрченко Даниила Вадимовича на нарушение их конституционных прав положением пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

Определение · № 134-О · от 07.02.2013 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе граждан Андреевой Татьяны Алексеевны и Юрченко Даниила Вадимовича на нарушение их конституционных прав положением

пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

город Санкт-Петербург 7 февраля 2013 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи А.Н.Кокотова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан Т.А.Андреевой и Д.В.Юрченко,

у с т а н о в и л:

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Т.А.Андреева и Д.В.Юрченко оспаривают конституционность положения пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 2 мая 2006 года N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", согласно которому при рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. Как следует из представленных материалов, решением Калининского районного суда города Санкт-Петербурга от 18 марта 2010 года, оставленным без изменения вышестоящими судебными инстанциями, Т.А.Андреевой и Д.В.Юрченко на основании в том числе приведенного законоположения было отказано в удовлетворении заявления об обязании начальника Северо-Западного регионального центра МЧС России предоставить возможность ознакомиться с материалами проведенных по их обращениям проверок состояния пожарной безопасности в государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования "Санкт-Петербургский государственный политехнический университет". Суд первой инстанции установил, что все поступившие в Северо-Западный региональный центр МЧС России обращения Т.А.Андреевой и Д.В.Юрченко рассмотрены; им направлены ответы по существу; материалы проверки соблюдения государственным образовательным учреждением высшего профессионального образования "Санкт-Петербургский государственный политехнический университет" требований пожарной безопасности хранятся в территориальных отделах государственного пожарного надзора, входящих в структуру Главного управления МЧС России по городу Санкт-Петербургу; к лицам, непосредственно проводившим проверку, заявители не обращались и отказ в ознакомлении с материалами проверки не получали; в исследованных судом

материалах проверок, проведенных по обращениям Т.А.Андреевой и Д.В.Юрченко, содержатся сведения о проведении служебной проверки в отношении сотрудников органов государственного пожарного надзора, приказ о привлечении к дисциплинарной ответственности, а также предписания, выданные государственному образовательному учреждению высшего профессионального образования "Санкт-Петербургский государственный политехнический университет".

По мнению заявителей, оспариваемое законоположение не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 18, 19 (часть 1), 24 (часть 2), 29 (часть 4) и 55 (часть 3), поскольку в силу своей неопределенности позволяет органам государственной власти ограничивать доступ гражданина к ознакомлению с касающимися рассмотрения его обращения документами и материалами, которые содержат сведения, затрагивающие права, свободы и законные интересы других лиц, притом что в них отсутствуют сведения, составляющие охраняемую федеральным законом тайну.

2. В целях обеспечения участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства и в местном самоуправлении, а также следуя необходимости создания гарантий защиты прав личности в ее взаимоотношениях с государством в лице носителей публичной власти, Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33), которое в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои потребности (как личные, так и публичные) в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно - через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения - способом оптимизации деятельности органов публичной власти (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 года N 19-П).

Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления направлено, в частности, на обеспечение права каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (статья 29, часть 4, Конституции Российской Федерации). При этом органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (статья 24, часть 2, Конституции Российской Федерации). Конституционное право гражданина на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и конституционное право каждого на информацию могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3, Конституции Российской Федерации).

Приведенные конституционные положения корреспондируют требованиям международно-правовых актов. Так, статья 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод и статья 19

Международного пакта о гражданских и политических правах, признавая право каждого на свободу выражения мнений, включающее свободу получать и распространять информацию без какого-либо вмешательства со стороны органов публичной власти и независимо от государственных границ, устанавливают, что осуществление данного права может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения

авторитета и беспристрастности правосудия.

Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (принята 9 декабря 1998 года резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 53/144) предусматривает, что каждый человек имеет право - индивидуально и совместно с другими - на реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел; данное право включает, в частности, 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; при осуществлении прав человека и основных свобод, включая поощрение и защиту прав человека, упомянутых в данной Декларации, каждый человек - индивидуально и совместно с другими - имеет право пользоваться эффективными средствами правовой защиты и быть под защитой в случае нарушения этих прав; с этой целью 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, включая любую надлежащую компенсацию, в случае нарушения прав или свобод этого лица, а также право на принудительное исполнение этого решения или постановления без неоправданной задержки; с этой же целью каждый человек - индивидуально и совместно с другими - имеет, в частности, право в связи с нарушениями прав человека и основных свобод в результате политики и действий отдельных должностных лиц и государственных органов подавать жалобы или иные соответствующие обращения в компетентные национальные судебные, административные или законодательные органы или в любой другой компетентный орган, предусмотренный правовой системой государства, которые должны вынести свое решение по данной жалобе без неоправданной задержки (статья 8; пункты 1 и 2, подпункт "а" пункта 3 статьи 9).

Соответственно, на федерального законодателя в силу предписаний, содержащихся в статьях 15 (часть 4), 17, 18, 19 (часть 1), 24 (часть 2), 29 (часть 4), 55 (часть 3), 71 (пункт "в") и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, а также в приведенных положениях международно-правовых актов, возлагается обязанность определения порядка и условий осуществления права граждан на обращение, в том числе при осуществлении данного права в системном единстве с конституционным правом каждого на информацию, иными конституционными правами и свободами. При этом, устанавливая правовой режим осуществления конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и конституционного права каждого на информацию, законодатель должен исходить из того, что любые их ограничения допустимы лишь постольку, поскольку они являются необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям, не посягают на само существо указанных прав и не приводят к утрате их действительного содержания, закрепляются при помощи формально определенных, точных, четких и ясных предписаний, не допускающих расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года N 15-П, от 26 декабря 2005 года N 14-П, от 16 июня 2006 года N 7-П, от 19 апреля 2010 года N 8-П, от 31 марта 2011 года N 3-П, от 30 июня 2011 года N 14-П, от 18 июля 2012 года N 19-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 года N 1624-О-О).

2.1. Закрепляемое оспариваемым в жалобе законоположением право гражданина знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения, является конкретизацией

конституционного права каждого на информацию, гарантией надлежащей защиты его прав, свобод и законных интересов при осуществлении им конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления.

Данное право, как и право представлять дополнительные документы и материалы органу (должностному лицу), рассматривающему обращение, право обращаться к нему с просьбой об истребовании таких документов и материалов, возможность гражданина лично участвовать в рассмотрении его обращения позволяют ему защищать свои права при рассмотрении его обращения, что наряду с иными законодательными мерами направлено на объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами (пункты 1 и 2 статьи 5, пункт 1 части 1 статьи 10 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации").

То обстоятельство, что право гражданина знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения его обращения, увязано законодателем с периодом рассмотрения его обращения (статья 5 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"), не исключает осуществления гражданином этого права и после направления ему уполномоченным органом, должностным лицом соответствующего ответа. Ознакомление гражданина с названными документами и материалами после получения им официального ответа на свое обращение дает ему возможность лично проверить обоснованность такого ответа.

2.2. Федеральный закон от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", развивая положения Конституции Российской Федерации, к числу принципов правового регулирования отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, относит, в частности, следующие: свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом; установление ограничений доступа к информации только федеральными законами; открытость информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и свободный доступ к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами; достоверность информации и своевременность ее предоставления; неприкосновенность частной жизни, недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия (пункты 1-3, 6 и 7 статьи 3). Согласно статье 5 названного Федерального закона информация может являться объектом публичных, гражданских и иных правовых отношений; информация может свободно использоваться любым лицом и передаваться одним лицом другому лицу, если федеральными законами не установлены ограничения доступа к информации либо иные требования к порядку ее предоставления или распространения (часть 1); в зависимости от категории доступа к ней информация подразделяется на общедоступную информацию, а также на информацию ограниченного доступа, т. е. доступ к которой ограничен федеральными законами (часть 2); информация в зависимости от порядка ее предоставления или распространения подразделяется на следующие виды: 1) свободно распространяемая; 2) предоставляемая по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; 3) подлежащая в соответствии с федеральными законами предоставлению или распространению; 4) информация, распространение которой в Российской Федерации ограничивается или запрещается (часть 3).

При этом в соответствии с данным Федеральным законом ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства; обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами; защита информации, составляющей государственную тайну, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной тайне; федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации

к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение; запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в том числе информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами; порядок доступа к персональным данным граждан (физических лиц) устанавливается федеральным законом о персональных данных (части 1-4, 8 и 9 статьи 9); запрещается распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды, а также иной информации, за распространение которой предусмотрена уголовная или административная ответственность (часть 6 статьи 10).

2.3. Из этого следует, что оспариваемое в жалобе положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", устанавливающее ограничение на предоставление гражданину документов и материалов, касающихся рассмотрения его обращения, в системной взаимосвязи с иными положениями федерального законодательства, в том числе приведенными положениями Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации", предполагает, что уполномоченный орган (должностное лицо) в соответствующих случаях отказывает гражданину в доступе к указанным документам и материалам на том основании, что содержащаяся в них информация, затрагивающая права, свободы и законные интересы других лиц, хотя и не защищается в качестве государственной или иной охраняемой федеральным законом тайны, однако отнесена к сведениям, распространение которых в Российской Федерации в установленном федеральным законом порядке ограничено или запрещено. Соответственно, это законоположение не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителей. Установление же относимости информации, содержащейся в документах и материалах, касающихся рассмотрения обращений граждан, к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, к другим сведениям, распространение которых в Российской Федерации в установленном федеральным законом порядке ограничено или запрещено, связано с проверкой фактических обстоятельств, правомерности действий (бездействия) уполномоченных органов (должностных лиц) и, следовательно, не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, как она определена в статье 125 Конституции Российской Федерации и статье 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Разрешение такого рода вопросов в силу статей 118, 120 и 126 Конституции Российской Федерации относится к компетенции судов общей юрисдикции, а проверка законности и обоснованности состоявшихся судебных решений - к полномочиям судов вышестоящих инстанций.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, пунктом 2 части первой 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 Андреевой Татьяны Алексеевны и Юрченко Даниила Вадимовича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями 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 в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
N 134-О