

По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Б.А.Кехмана

Постановление · № 3-П · от 18.02.2000 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 5

Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в

связи с жалобой гражданина Б.А.Кехмана

город Москва 18 февраля 2000 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего Н.В.Витрука, судей Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.И.Тиунова, В.Г.Ярославцева,

с участием гражданина Б.А.Кехмана, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева и представителя Совета Федерации - кандидата юридических наук В.В.Невского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Б.А.Кехмана, в которой оспаривается конституционность указанной нормы, нарушающей, как он полагает, его права, предусмотренные статьями 24 (часть 2) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Т.Г.Морщаковой, выступление приглашенного в заседание представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации - доктора юридических наук В.П.Рябцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Прокурор Ленинского района города Самары отказал гражданину Б.А.Кехману в просьбе ознакомиться с материалами проводимой прокуратурой проверки, предметом которой являлась законность действий администрации Ленинского района города Самары при предоставлении Б.А.Кехману жилья в связи со сносом жилого дома, часть которого принадлежала ему на праве собственности, а также законность действий самого Б.А.Кехмана по исполнению договора, заключенного им с районной администрацией. Ленинский районный суд города Самары, куда Б.А.Кехман обратился с жалобой, признал отказ прокурора правомерным. Судебная коллегия по гражданским делам Самарского областного суда, рассматривавшая кассационную жалобу заявителя на решение суда первой инстанции, оставила ее без удовлетворения. Без удовлетворения оставлены также жалобы, поданные им в порядке надзора в Самарский областной суд и Верховный Суд Российской Федерации.

Принятые по заявлениям и жалобам Б.А.Кехмана решения прокурора и судов обосновывались ссылкой на пункт 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", согласно которому прокурор и следователь не обязаны давать каких-либо объяснений по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для

ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

2. Статья 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" (в редакции от 17 ноября 1995 года), относящаяся к разделу, закрепляющему общие положения, по своему смыслу и исходя из места в системе норм данного Федерального закона, направлена на обеспечение недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора, т. е. предусматривает гарантии его независимости. Она содержит запрет какого-либо вмешательства в деятельность прокуратуры под угрозой установленной законом ответственности (пункт 1) и запрет разглашения без разрешения прокурора материалов проводимых прокуратурой проверок и следствия (пункт 3), а также предписания, освобождающие прокурора и следователя от обязанности не только давать какие-либо объяснения, но и предоставлять кому-либо для ознакомления материалы, относящиеся к этим производимым прокуратурой действиям (пункт 2). Последнее из нормативных положений пункта 2 статьи 5, конституционность которого оспаривается в настоящем деле, должно рассматриваться, таким образом, во взаимосвязи с другими ее положениями - именно как составная часть гарантий независимости прокуратуры.

Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации" органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит законодательству Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне (абзац третий пункта 2 статьи 4), что отражает предписания статей 23, 24, 29 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. В силу указанных норм не допускается ограничение прав и свобод в сфере получения информации, в частности права свободно, любым законным способом искать и получать информацию, а также права знакомиться с собираемыми органами государственной власти и их должностными лицами сведениями, документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы гражданина, если иное не предусмотрено федеральным законом в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Исходя из этого, на органы прокуратуры, как и на все другие органы государственной власти, распространяется требование Конституции Российской Федерации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина, в частности в сфере получения информации.

3. Конституция Российской Федерации предусматривает разные уровни гарантий и разную степень возможных ограничений права на информацию, исходя из потребностей защиты частных и публичных интересов. Однако согласно статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации данное право может быть ограничено исключительно федеральным законом. Причем законодатель обязан гарантировать соразмерность такого ограничения конституционно признаваемым целям его введения.

Из этого требования вытекает, что в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может использовать способы регулирования, которые посягали бы на само существо того или иного права, ставили бы его реализацию в зависимость от решения правоприменителя, допуская тем самым произвол органов власти и должностных лиц, и, наконец, исключали бы его судебную защиту. Иное противоречило бы и статье 45 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственная защита прав и свобод гарантируется и каждый вправе защищать их всеми способами, не запрещенными законом. По существу такие же правовые позиции были выражены в ряде ранее принятых Конституционным Судом Российской Федерации постановлений, сохраняющих юридическую силу. В постановлениях от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР и от 16 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 44 УПК РСФСР и статьи 123 ГПК РСФСР Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о недопустимости формулирования законодателем таких положений, которые в силу своей неопределенности и при отсутствии законных пределов усмотрения правоприменителя могут

применяться произвольно. В постановлениях от 27 марта 1996 года по делу о проверке конституционности статей 1 и 21 Закона Российской Федерации "О государственной тайне", от 13 июня 1996 года по делу о проверке конституционности части пятой статьи 97 УПК РСФСР и от 15 января 1998 года по делу о проверке конституционности положений частей первой и третьей статьи 8 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" Конституционный Суд Российской Федерации указал, что законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, могут оправдывать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения адекватны социально необходимому результату; цели одной только рациональной организации деятельности органов власти не могут служить основанием для ограничения прав и свобод. В постановлении от 23 ноября 1999 года по делу о проверке конституционности абзацев третьего и четвертого пункта 3 статьи 27 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул недопустимость искажения в ходе правового регулирования самого существа конституционного права или свободы.

Приведенные правовые позиции в полной мере применимы к определению допустимых ограничений прав, закрепленных в статьях 23, 24 и 29 Конституции Российской Федерации, нормы которых обосновывают и обеспечивают в том числе возможность для гражданина требовать предоставления ему собираемых органами государственной власти и их должностными лицами сведений, непосредственно затрагивающих его права и свободы и, тем более, касающихся его частной жизни, чести и достоинства. Основания для таких ограничений могут устанавливаться законом только в качестве исключения из общего дозволения (статья 24, часть 2, Конституции Российской Федерации) и должны быть связаны именно с содержанием информации, поскольку иначе они не были бы адекватны конституционно признаваемым целям. Этот вывод дополнительно подтверждается тем, что согласно статье 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации поводом к ограничению прав, закрепленных в статьях 23 (часть 1) и 24, не может служить и введение чрезвычайного положения. Таким образом, Конституция Российской Федерации не предполагает, что право каждого получать информацию, непосредственно затрагивающую его права и свободы, как и корреспондирующая этому праву обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставлять гражданину соответствующие сведения, могут быть полностью исключены, напротив, при всех условиях должны соблюдаться установленные пределы ограничения данного права, обусловленные содержанием информации, что не учтено в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации".

4. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", в том числе и положения пункта 2 его статьи 5, не предусматривает какие-либо конкретные основания для ограничения вытекающего из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации права гражданина на получение собираемой органами прокуратуры информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы. Это обусловлено, в частности, предметом регулирования как названного Федерального закона в целом, определяющего согласно статье 129 Конституции Российской Федерации полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации, так и его статьи 5, формулирующей лишь некоторые гарантии независимости прокуратуры. Кроме того, в данном Федеральном законе не закреплены процедуры общенадзорной деятельности прокуратуры и не предусматриваются гарантии прав тех лиц, в отношении которых осуществляется возложенный на прокуратуру надзор за исполнением законов.

Поэтому и в части установления ограничений права гражданина на получение собираемой органами прокуратуры информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, действуют другие федеральные законы, в том числе ГК Российской Федерации, УПК РСФСР, Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности", обеспечивающие охрану государственной тайны, сведений о частной жизни, а также конфиденциальных сведений, связанных со служебной, коммерческой, профессиональной и изобретательской деятельностью.

Вся иная информация, в том числе полученная при осуществлении органами прокуратуры надзора за исполнением законов, которая, исходя из Конституции Российской Федерации и федеральных законов, не может быть отнесена к сведениям ограниченного доступа, в силу непосредственного действия статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации должна быть доступна гражданину, если собранные документы и материалы затрагивают его права и свободы, а законодатель не предусматривает специальный правовой статус такой информации в соответствии с конституционными принципами, обосновывающими необходимость и соразмерность ее особой защиты.

5. Положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", согласно которому прокурор и следователь не обязаны предоставлять кому бы то ни было для ознакомления находящиеся в их производстве материалы иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством (т. е. федеральными законами), рассматривается в правоприменительной практике как распространяющееся и на регулирование отношений по поводу предоставления гражданам информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы. Именно поэтому оно подлежит оценке Конституционным Судом Российской Федерации с точки зрения конституционных целей и принципов, которые должны учитываться законодателем при введении ограничений конституционных прав и свобод, в том числе связанных со специальным правовым статусом соответствующей информации (статья 24, часть 2; статья 29, часть 4; статья 55, часть 3 Конституции Российской Федерации).

По буквальному смыслу пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", гражданин может быть полностью лишен доступа к любым затрагивающим его права и свободы сведениям, не являющимся конфиденциальными, без учета как конституционно признаваемой цели такого ограничения, так и его допустимых пределов. Тем самым отрицается какая бы то ни было обязанность должностных лиц прокуратуры, которая обеспечивала бы право гражданина на ознакомление с материалами проводимых в порядке надзора прокурорских проверок (до их завершения). Отсутствие же корреспондирующей праву гражданина обязанности государственных органов не может не приводить к умалению права как такового, что согласно статье 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации является недопустимым.

Оспариваемое положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" по существу исключает наличие законных оснований для удовлетворения ходатайства гражданина об ознакомлении с касающимися его материалами проверок: признаваемая им возможность предоставления соответствующих сведений "в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством" может быть реализована на основе действующего регулирования лишь применительно к материалам находящихся в производстве следователя и прокурора уголовных дел в соответствии с УПК РСФСР, в отношении же надзорных проверок такие случаи и порядок законом не установлены.

Режим ограничений для доступа к информации, собираемой в ходе надзорной проверки, вводимый оспариваемым положением, является более жестким по сравнению не только с УПК РСФСР, но и с нормами, регулирующими оперативно-розыскную деятельность, где допускается непредоставление гражданину лишь тех затрагивающих его права и свободы сведений, которые признаны законом не подлежащими разглашению.

6. Отсутствие закрепленных законом оснований, при наличии которых органы прокуратуры вправе

отказать гражданину в ознакомлении с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами надзорных проверок, соответственно исключает и возможность проверки в судебном порядке законности самого отказа. Именно такой смысл придается положению пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" сложившейся правоприменительной практикой, что подтверждается всеми состоявшимися по жалобам гражданина Б.А.Кехмана решениями, принятыми как органами прокуратуры, так и судами.

Поскольку в настоящее время законодательно не закреплены ни сроки, ни процедуры проверок, осуществляемых органами прокуратуры в порядке надзора, защита непосредственно затрагиваемых такими проверками прав граждан, тем более, должна реально обеспечиваться правосудием. Иначе нарушается не только конституционное право на доступ к информации, но и конституционное право на судебную защиту, а также не выполняется обязанность государства следовать установленным Конституцией Российской Федерации, ее статьями 18, 23 (часть 1), 24 (часть 2), 29 (часть 4), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), целям и требованиям при введении возможных ограничений конституционных прав и свобод и создавать необходимые механизмы их государственной охраны от необоснованных вторжений.

Таким образом, до принятия федерального закона, который мог бы урегулировать процедуру проверок при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, в частности предусмотреть гарантии прав личности, в том числе права, вытекающего из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, и его допустимые ограничения в сфере прокурорского надзора, одно лишь положение пункта 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" не может служить основанием для отказа в предоставлении гражданину возможности ознакомиться с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами прокурорских проверок, - в силу части четвертой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" и исходя из правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, ограничение права, вытекающего из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, допустимо лишь в соответствии с федеральными законами, устанавливающими специальный правовой статус не подлежащей распространению информации, обусловленный ее содержанием. При этом во всяком случае каждому должна быть обеспечена защита данного права в суде, а суд не может быть лишен возможности определять, обоснованно ли по существу признание тех или иных сведений не подлежащими распространению.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 24 (часть 2), 29 (часть 4), 45, 46 (части 1 и 2) и 55 (части 2 и 3), пункт 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" постольку, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и препятствует тем самым судебной проверке обоснованности такого отказа.
2. Признать не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" постольку, поскольку, являясь гарантией от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, он освобождает прокурора и следователя от обязанности давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, если этим не нарушается вытекающее из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской

Федерации право, ограничения которого возможны лишь при их надлежащем установлении федеральным законом.

3. Настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Дело гражданина Б.А.Кехмана, в котором пункт 2 статьи 5 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" был применен в нарушение Конституции Российской Федерации, подлежит пересмотру в установленном законом порядке, с тем чтобы было обеспечено - если для этого нет других препятствий, кроме устраненных настоящим Постановлением, - его право, вытекающее из статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 3-П