



# ОПРЕДЕЛЕНИЕ

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе некоммерческой организации «Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений» на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

город Санкт-Петербург

22 декабря 2015 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, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

рассмотрев вопрос о возможности принятия жалобы некоммерческой организации «Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений» к рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации,

у с т а н о в и л :

1. В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации некоммерческая организация «Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений» (Челябинская область) оспаривает конституционность части 2 статьи 6 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

Федерации», согласно которой при рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия; не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Как следует из представленных материалов, некоммерческая организация «Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений» обратилась в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Челябинской области с просьбой предоставить документы, послужившие основанием для проведения в отношении нее внеплановой выездной проверки, однако получила только копию требования прокуратуры Челябинской области, в предоставлении же копии обращения гражданина в прокуратуру Челябинской области, явившегося поводом для проверки, было отказано со ссылкой на то, что обращение содержит персональные данные, которые не могут быть разглашены без согласия гражданина.

Решением суда общей юрисдикции заявителю было отказано в удовлетворении требований о признании отказа в предоставлении всех материалов, послуживших основанием для проведения проверки, незаконным в полном объеме и об обязанности устранить допущенное нарушение. При этом суд руководствовался частью 2 статьи 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», статьей 7 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», а также пунктом 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц», в соответствии с которым обращение гражданина в государственные органы не может рассматриваться как распространение не соответствующих действительности сведений и

основание для возложения на него гражданско-правовой ответственности за распространение порочащих честь, достоинство или деловую репутацию сведений. Суд также принял во внимание, что процедура проведения внеплановой проверки и ее результаты заявителем не оспаривались.

Суд апелляционной инстанции, оставляя данное решение без изменения, со ссылкой на положения Федерального закона «О персональных данных» указал, что государственный орган, установив наличие в обращении персональных данных гражданина, правомерно отказал в доступе к ним, а заявитель не представил доказательств нарушения каких-либо прав и законных интересов данным отказом.

По мнению заявителя, оспариваемое законоположение позволяет отказывать в ознакомлении с содержанием обращения, а также данными гражданина, направившего обращение, лицу, в отношении которого в связи с этим обращением государственными органами производится проверка, во всех случаях – вне зависимости от того, что такие сведения могут быть необходимы для защиты, в том числе судебной, прав и свобод данного лица, и тем самым противоречит статьям 24 (часть 2), 29 (часть 4), 45, 46 (части 1 и 2), 48 и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

2. Конституционный Суд Российской Федерации, изучив представленные материалы, не находит оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению.

2.1. Конституция Российской Федерации, закрепляя право граждан Российской Федерации обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления и запрещая сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (статья 24, часть 1; статья 33), исходит из того, что осуществление данных прав не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3) и должно быть согласовано федеральным законодателем с правом каждого на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (статья 24, часть 2), а также правом на

государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод (статья 45, часть 1; статья 46, часть 1).

Законодательную основу регулирования отношений, связанных с реализацией гражданами Российской Федерации конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, составляет Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который определяет права и обязанности участников соответствующих отношений как на государственном, так и на муниципальном уровне, закрепляет базовые гарантии и порядок рассмотрения обращений граждан. Данный Федеральный закон, как следует из его статьи 1, направлен на регулирование отношений, возникающих между органом публичной власти и гражданином (юридическим лицом) в связи с обращением последнего в данный орган, а также отношений между органами публичной власти, участвующими в рассмотрении обращения, и не распространяется на отношения, которые могут возникать между органом публичной власти и гражданином (юридическим лицом) в связи с рассмотрением обращения другого лица.

Вместе с тем, закрепляя принцип свободной и добровольной реализации гражданами Российской Федерации права на обращение и не ограничивая гражданина в возможности вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, как в целях отстаивания индивидуального (частного), так и публичного интереса, данный Федеральный закон одновременно устанавливает принцип недопустимости нарушения при осуществлении данного права прав и свобод других лиц (часть 2 статьи 2).

Оспариваемая заявителем часть 2 статьи 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», запрещающая раскрывать сведения, содержащиеся в обращении, а также сведения, касающиеся частной жизни гражданина, без его согласия, выступает гарантией права на обращение в органы публичной власти и направлена на то, чтобы исключить распространение сведений об

обратившемся гражданине, а также о содержании его обращения неопределенному кругу лиц в целях защиты его прав и законных интересов, недопущения умаления его чести и достоинства, однако – с учетом того, что отношения, возникающие между органом публичной власти и гражданином (юридическим лицом), не являющимся субъектом обращения, в связи с рассмотрением обращения, регулируются другим законодательством, – не может рассматриваться как запрещающая во всех случаях в рамках данных отношений предоставлять соответствующие сведения лицу, права и законные интересы которого они затрагивают.

2.2. Отношения, связанные с осуществлением федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, организацией и проведением проверок некоммерческих организаций, регулируются Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», конкретизирующим его Положением о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2012 года № 705) и Федеральным законом от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «О некоммерческих организациях» (пункт 4 статьи 1) в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Как следует из пункта 4<sup>2</sup> статьи 32 Федерального закона «О некоммерческих организациях», само по себе обращение гражданина, в котором указывается на нарушение некоммерческой организацией требований законодательства, не признается основанием для проведения внеплановой проверки некоммерческой организации в рамках федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций (за

исключением сообщения о выполнении некоммерческой организацией функций иностранного агента, если она не включена в соответствующий реестр); в то же время основанием для проведения внеплановой проверки некоммерческой организации является требование прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Данный механизм направлен на то, чтобы исключить возможность проведения внеплановой проверки некоммерческой организации на основании явно необоснованных обращений.

В соответствии с пунктом 2 статьи 21 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» руководитель юридического лица при проведении проверки имеет право получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено данным Федеральным законом. Этому праву руководителя юридического лица корреспондирует обязанность должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при проведении проверки предоставлять ему информацию и документы, относящиеся к предмету проверки (пункт 6 статьи 18 данного Федерального закона).

Такое правовое регулирование в полной мере согласуется с указанными конституционными требованиями и представляет собой гарантию эффективной защиты прав и свобод лиц, в отношении которых осуществляются проверки органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

По смыслу приведенных законоположений, рассматриваемых в системной взаимосвязи с положениями статьи 24 (часть 2) Конституции Российской Федерации, лицо (представитель лица), в отношении которого осуществляется внеплановая проверка, вправе требовать для ознакомления

все материалы, послужившие основанием для ее проведения, и рассчитывать на их получение при соблюдении ограничений, предусмотренных федеральным законом. С учетом же того, что требование прокурора о проведении внеплановой проверки некоммерческой организации как основание такой проверки обусловлено поступившими в органы прокуратуры материалами и обращениями, данные материалы и обращения непосредственно относятся к основаниям проведения проверки и обуславливают предмет проверки, а потому должны быть предоставлены некоммерческой организации для ознакомления в установленном порядке.

2.3. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что в понятие «частная жизнь» включается та область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит контролю со стороны общества и государства, если носит непротивоправный характер (Постановление от 16 июня 2015 года № 15-П; определения от 26 января 2010 года № 158-О-О, от 27 мая 2010 года № 644-О-О, от 22 января 2014 года № 113-О, от 25 сентября 2014 года № 2161-О и др.).

Обращаясь к вопросу о статусе сведений о лице, на основании заявления которого возбуждено дело об административном правонарушении, Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из приведенной правовой позиции, сделал вывод, что личные данные лица, заявляющего о правонарушении, указываемые им в официально подаваемом заявлении, а равно личные данные свидетеля, которые фиксируются в процессуальных документах, в том числе с их слов (например, в протоколе об административном правонарушении), не относятся к сведениям о частной жизни таких лиц и не признаются законодательством об административных правонарушениях закрытыми сведениями, поскольку такие данные необходимы для производства по делу об административном правонарушении (определения от 16 июля 2013 года № 1217-О и от 23 апреля 2015 года № 1075-О).

Данные выводы Конституционного Суда Российской Федерации сформулированы применительно к действующему правовому регулированию производства по делам об административных правонарушениях и не носят универсального характера. В частности, Конституционный Суд Российской Федерации в названных решениях указывал, что законодатель вправе определить случаи, когда личным данным лица, заявляющего об административном правонарушении, указываемым им в официально подаваемом заявлении, придавался бы закрытый характер.

Действующее правовое регулирование в качестве общего правила закрепляет конфиденциальность персональных данных, которая предполагает, что операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, т.е. любой информации, относящейся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных), обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом (статья 7 Федерального закона «О персональных данных»).

В связи с этим, а также исходя из части 2 статьи 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» лица, направляющие в государственные органы и органы местного самоуправления обращения, содержащие информацию, которая может послужить основанием для проведения внеплановых проверок, во всяком случае вправе рассчитывать на то, что сообщенные ими сведения, относящиеся к частной жизни этих лиц, а равно их персональные данные не будут автоматически, без необходимости предоставлены лицам, в отношении которых проводятся указанные проверки.

В то же время это не исключает возможность ознакомления проверяемых лиц с данными, содержащимися в соответствующих обращениях, таким образом, который не позволил бы им идентифицировать подателя обращения, не дававшего согласие на распространение его персональных данных, а также получить доступ к указанным персональным

данным в случае оспаривания в суде законности назначения внеплановой проверки, имея, в частности, в виду, что обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки (часть 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

2.4. Из представленных материалов следует, что заявитель не оспаривал законность и обоснованность назначения внеплановой проверки, равно как и не обосновывал в рамках заявленных им в суд требований, что соответствующие сведения необходимы ему для защиты прав в связи с внеплановой проверкой.

Таким образом, оспариваемая заявителем часть 2 статьи 6 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», рассматриваемая в системе действующего правового регулирования и с учетом указанных обстоятельств, не нарушает его конституционные права в указанном в жалобе аспекте в его конкретном деле.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43, частью первой статьи 79, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы некоммерческой организации «Ассоциация сельских муниципальных образований и городских поселений», поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации признается допустимой.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

В.Д.Зорькин

№ 2906-О