

ВОРОНЕЖСКИЙ ОБЛАСТНОЙ СУД

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ
от 14 июня 2012 г. N 33-2828

Строка N 63

14 июня 2012 года судебная коллегия по гражданским делам

Воронежского областного суда в составе:

председательствующего - Кузнецовой Л.В.,

судей - Авдеевой С.Н., Свечкова А.И.,

при секретаре Я.,

заслушав в открытом судебном заседании по докладу судьи Авдеевой С.Н.

гражданское дело по заявлению П. о признании отказа Администрации Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района Воронежской области о предоставлении информации незаконным, возложении обязанности предоставить полный перечень муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения, изданных в период с 01.01.2007 г. по 31.12.2007 г. или иной доступ к информации

по апелляционной жалобе Администрации Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района Воронежской области

на решение Рамонского районного суда Воронежской области

от 18 января 2012 года

(судья райсуда Петрина Г.П.),

установила:

П. обратился в суд с заявлением о незаконности действия органа местного самоуправления, указав, что 16 ноября 2011 г. он направил запрос в администрацию Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района о предоставлении перечня муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения, принятых с 01.01.2007 г. по 31.12.2007 г. Ответом от 15.12.2011 г. N .. ему было отказано в удовлетворении запроса. Считая отказ в предоставлении информации о деятельности органа местного самоуправления неправомерным, ссылаясь на положения Федеральных законов "[Об информации, информационных технологиях и о защите информации](#)" и "[Об обеспечении доступа к информации](#) о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", заявитель просил признать отказ (бездействие) в предоставлении информации незаконным; обязать администрацию Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района предоставить П. полный перечень муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района с указанием их номера, даты издания и наименованием, изданных в период с 01.01.2007 года по 31.12.2007 года, или иным образом предоставить П. доступ к запрашиваемой информации.

Решением Рамонского районного суда Воронежской области от 18.01.2012 г. заявленные требования удовлетворены, постановлено признать отказ Администрации Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района Воронежской области в предоставлении П. информации о деятельности органа местного самоуправления, содержащей перечень принятых органом местного самоуправления правовых актах, незаконным. Обязать Администрацию Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района Воронежской области предоставить П. доступ к информации о перечне всех принятых Администрацией Яменского сельского поселения Рамонского района Воронежской области правовых актах за период с 01.01.2007 года по 31.12.2007 года, за исключением информации, отнесенной Федеральным [законом](#) к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, а также сведений, которые могут быть отнесены к информации ограниченного доступа в порядке и объеме, установленном федеральным законом (л.д. 55 - 57).

В апелляционной жалобе Администрации Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района ставится вопрос об отмене решения суда как незаконного и необоснованного (л.д. 68 - 70).

П. в судебное заседание суда апелляционной инстанции не явился, о слушании дела надлежаще извещен, о причинах неявки не сообщил, в связи с чем в порядке [п. 3 ст. 167](#) ГПК РФ судебная коллегия находит возможным рассмотреть дело в его отсутствие.

Проверив материалы дела, заслушав представителя Администрации Яменского сельского поселения по доверенности Х., поддержавшую доводы жалобы, представителя П. по доверенности Б., возражавшего против жалобы, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на нее, судебная коллегия приходит к выводу об отмене решения суда в связи с нарушением и неправильным применением норм материального права.

Как установлено судом и подтверждается материалами дела, 16 ноября 2011 г. П. обратился в администрацию Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района с заявлением о предоставлении полного перечня муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района с указанием их номера, даты издания и наименованием, изданных в период с 01.01.2007 г. по 31.12.2007 г. (л.д. 19).

Ответом администрации Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района Воронежской области от 15.12.2011 года N ... П. было отказано в удовлетворении запроса, со ссылкой на то, что в заявлении П. не указал, каким образом запрашиваемая им информация затрагивает его права и свободы. Также было указано, что муниципальные правовые акты Яменского сельского поселения официально опубликовываются или обнародуются. В ответе было сообщено о местах размещения текстов муниципальных правовых актов и об их публикации в районной общественно-политической газете "Голос Рамони" (л.д. 20).

Удовлетворяя заявленные требования П., суд первой инстанции пришел к выводу, что поскольку изданные администрацией Яменского сельского поселения правовые акты в период с 01.01.2007 г. по 31.12.2007 г. относятся к непосредственной деятельности органа местного самоуправления, то отказ администрации Яменского сельского поселения в предоставлении П. информации по тому основанию, что им не указано, каким образом запрашиваемая информация затрагивает его права и свободы, не может быть признан обоснованным. Также суд указал, что отказ администрации Яменского сельского поселения в предоставлении доступа П. к информации, содержащей перечень принятых органом местного самоуправления правовых актов, является незаконным.

С такими выводами судебная коллегия согласиться не может по следующим основаниям.

Согласно [п. 2 ст. 24](#) Конституции РФ 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.

В силу [п. 4 ст. 29](#) Конституции РФ каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Таким образом, осуществление права на получение информации является не безусловным, а связывается с правилами, установленными законом.

Таким законами, в частности, являются Федеральный [закон](#) от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (далее - [Закон](#) N 149-ФЗ) и Федеральный [закон](#) от 9 февраля 2009 года N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" (далее - [Закон](#) N 8-ФЗ).

В соответствии со [ст. 8](#) Закона N 149-ФЗ граждане (физические лица) и организации (юридические лица) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным [законом](#) и другими федеральными законами ([ч. 1](#)).

Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы ([ч. 2](#)).

Не может быть ограничен доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну) ([ч. 4 п. 3](#)).

В соответствии со [ст. 1](#) Закона N 8-ФЗ информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления - информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами

местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации. К информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления относятся также законы и иные нормативные акты, а к информации о деятельности органов местного самоуправления - муниципальные правовые акты, устанавливающие структуру, полномочия, порядок формирования и деятельности указанных органов и организаций, иная информация, касающаяся их деятельности.

В соответствии со **ст. 5** того же Закона доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления ограничивается в случаях, если указанная информация отнесена в установленном федеральным законом порядке к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну.

Согласно **ст. 9** Закона N 149-ФЗ ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (**ч. 1**).

Обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (**ч. 2**).

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 (**ч. 8**).

Порядок доступа к персональным данным граждан (физических лиц) устанавливается федеральным законом о персональных данных (**ч. 9**).

Из системного толкования названных норм права в их взаимосвязи следует, что граждане имеют право на доступ к любой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением информации, отнесенной федеральным законом к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, а также сведений, которые могут быть отнесены к информации ограниченного доступа в порядке и объеме, установленном федеральным законом.

В соответствии со **ст. 20** Закона N 8-ФЗ информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления не предоставляется в случае, если: содержание запроса не позволяет установить запрашиваемую информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (**п. 1 ч. 1**); запрашиваемая информация относится к информации ограниченного доступа (**п. 4 ч. 1**); в запросе ставится вопрос о правовой оценке актов, принятых государственным органом, органом местного самоуправления, проведении анализа деятельности государственного органа, его территориальных органов, органа местного самоуправления либо подведомственных организаций или проведении иной аналитической работы, непосредственно не связанной с защитой прав направившего запрос пользователя информацией (**п. 6 ч. 1**) и др.

Как видно из текста заявления, с которым П. обратился в администрацию Яменского сельского поселения 16 ноября 2011 г., заявитель просил предоставить ему полный перечень муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения с указанием их номера, даты издания и наименованием, изданных в период с 01.01.2007 г. по 31.12.2007 г.

В соответствии с **п. 3 ст. 8** Закона N 8-ФЗ пользователь информацией имеет право не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен.

Как видно из заявления П., необходимость получения запрашиваемой информации - полного перечня муниципальных правовых актов заявителем не была обоснована.

Между тем, муниципальные правовые акты носят как нормативный, так и ненормативный характер, и являются не только информацией о деятельности органа местного самоуправления, но и содержат сведения о конкретных лицах, в отношении которых такие акты принимаются, т.е. конфиденциальную информацию. Такая информация, как правило, содержится и в наименованиях принимаемых постановлений. Поэтому положения **п. 3 ст. 8** Закона N 8-ФЗ в данном случае неприменимы.

Согласно **ст. 29** Устава Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района в систему муниципальных правовых актов входят:

- Устав Яменского сельского поселения;
- правовые акты, принятые на местном референдуме;

решения Совета народных депутатов;

постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Яменского сельского поселения федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы администрации Яменского сельского поселения, принимаемые главой Яменского сельского поселения;

Председатель представительного органа муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа, принимаемые Председателем Совета народных депутатов Яменского сельского поселения;

Распоряжения и приказы, принимаемые иными органами местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Яменского сельского поселения, предусмотренных настоящим Уставом.

Как видно из Устава, в перечень муниципальных правовых актов входят не только правовые акты администрации Яменского сельского поселения, которые издаются в форме постановлений и распоряжений, но и правовые акты иных органов местного самоуправления, обладающих собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных переданных государственных полномочий (ст. 25 Устава).

Как видно из текста заявления П. обратился в администрацию Яменского сельского поселения с требованиями о предоставлении полного перечня муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения, а не только правовых актов, принятых администрацией. С такими же требованиями П. обратился и в суд, при этом просил обязать администрацию Яменского сельского поселения предоставить ему полный перечень муниципальных правовых актов за 2007 год без исключения какой-либо информации.

Судом вопрос о наличии в Яменской сельской администрации полного перечня муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения за требуемый период, указанных в ст. 29 Устава, не выяснялся.

В судебном заседании суда апелляционной инстанции представитель Яменской сельской администрации пояснила, что в администрации ведется журнал учета только правовых актов, изданных администрацией.

В силу [п. 3 ст. 196](#) ГПК РФ суд должен принимать решение по заявленным требованиям.

Решением суда на администрацию Яменского сельского поселения возложена обязанность предоставить доступ к информации о перечне всех принятых администрацией правовых актов за 2007 год, за исключением информации, отнесенной к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну, и информации ограниченного доступа.

Между тем, с такими требованиями П. ни в администрацию Яменского сельского поселения, ни в суд не обращался, поскольку требования были о предоставлении полного перечня муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения без исключения какой-либо информации.

Согласно ст. 37 Устава администрация Яменского сельского поселения - исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления Яменского сельского поселения, наделенный Уставом полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Яменского сельского поселения федеральными законами и законами Воронежской области. Администрацию Яменского сельского поселения возглавляет глава Яменского сельского поселения на принципах единоначалия.

Согласно ст. 34 Устава глава Яменского сельского поселения в пределах своих полномочий издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления Яменского сельского поселения федеральными законами и законами Воронежской области, а также распоряжения по вопросам организации работы администрации Яменского сельского поселения.

К государственным полномочиям, переданным органам местного самоуправления, в частности, относятся полномочия по организации осуществлению деятельности по опеке и попечительству, по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, а также отдельных категорий граждан, по предоставлению компенсаций и выплате пособий и др.

Конфиденциальность персональных данных (фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы,

другая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу) относится к категории ограниченного доступа, что предусмотрено Федеральным [законом](#) от 27.07.2006 N 152-ФЗ "О персональных данных", Федеральным [законом](#) от 15.11.1997 N 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния", Федеральным [законом](#) от 21.11.2011 N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" и др.

Исходя из содержания приведенных выше законоположений, органы местного самоуправления обязаны предоставлять любым заинтересованным лицам информацию свободного доступа, а также сведения о фактах, затрагивающих их права, свободы и законные интересы.

Проведение органом местного самоуправления соответствующей аналитической работы по устранению из постановлений конфиденциальной информации и составления соответствующего перечня для предоставления их по запросам действующим законодательством не предусмотрено.

Какие-либо доказательства того, что запрашиваемая заявителем информация затрагивает его права и законные интересы, непосредственно связана с защитой его прав, в материалы дела П. не представлено. Не было об этом указано и в заявлении, поданном в администрацию Яменского сельского поселения.

В ответе на заявление П. администрацией Яменского сельского поселения даны необходимые разъяснения и указаны источники получения заявителем официальной информации свободного доступа.

Согласно [ст. 254](#) ГПК РФ гражданин вправе оспорить в суде решение, действие (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, если считает, что нарушены его права, свободы и законные интересы.

Оснований для признания незаконным отказа администрации Яменского сельского поселения в предоставлении П. полного перечня муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения с указанием их номера, даты издания и наименования, изданных в период с 01.01.2007 до 31.12.2007, не имеется, поскольку возможность защиты права в порядке [главы 25](#) ГПК РФ напрямую зависит от того, нарушено ли конкретное субъективное право заявителя. Между тем, в данном случае заявитель не обосновал, какие его права были нарушены ответом администрации Яменского сельского поселения, сам по себе факт непредоставления информации (полного перечня муниципальных правовых актов) о таких нарушениях не свидетельствует.

При изложенных обстоятельствах у суда первой инстанции отсутствовали основания полагать, что права заявителя на получение информации, гарантированные [п. 4 ст. 29](#) Конституции РФ, были нарушены либо ограничены, а соответственно и отсутствовали основания для удовлетворения заявленных требований.

На основании изложенного решение суда нельзя признать законным, оно подлежит отмене с вынесением нового решения об отказе в удовлетворении заявленных требований П.

Руководствуясь [ст. 329](#) ГПК РФ, судебная коллегия

определила:

Решение Рамонского районного суда Воронежской области от 18 января 2012 года отменить, принять по делу новое решение.

В удовлетворении заявления П. о признании отказа (бездействия) администрации Яменского сельского поселения в предоставлении информации о деятельности органа местного самоуправления незаконным, возложении обязанности на администрацию Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района предоставить П. полный перечень муниципальных правовых актов Яменского сельского поселения Рамонского муниципального района с указанием их номера, даты издания и наименования, изданных в период с 01.01.2007 года по 31.12.2007 года, или иным образом предоставить доступ к запрашиваемой информации - отказать.