

Е. В. Синюк

заместитель начальника отдела по работе с обращениями
Национального центра защиты персональных данных

**К ВОПРОСУ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВА
ЗНАКОМИТЬСЯ С МАТЕРИАЛАМИ,
НЕПОСРЕДСТВЕННО ОТНОСЯЩИМИСЯ
К РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ**

Аннотация. Статья посвящена анализу положений действующего законодательства, регулирующих реализацию права граждан и юридических лиц, подавших обращение, ознакомиться с материалами, затрагивающими их права и законные интересы. Автором выявлено фактическое отсутствие у заявителей права на ознакомление с документами и иными материалами в связи с наличием в большей части таких материалов персональных данных и императивным характером нормы, ограничивающей исследуемое право. Проанализированы нормативные правовые акты, устанавливающие механизм ознакомления с документами в схожих ситуациях, а также высказано предложение по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: защита персональных данных, обращения граждан, обращения юридических лиц, персональные данные, права человека, ограничение прав.

Введение. Конституция гарантирует каждому право на ознакомление с материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Важность данного права заключается в возможности узнать о причинах и условиях принятого решения — информации, необходимой для подготовки жалобы на соответствующее решение в случае несогласия с ним. Вместе с тем действующее законодательство содержит положения, ограничивающие граждан в этом праве, которые не являлись ранее предметом научных исследований, поскольку вступили в силу с 2 января 2023 г. В связи с этим целью научной статьи выступает анализ норм действующего законодательства по обозначенному вопросу, сопровождающийся выявлением проблемных аспектов и предложением путей их решения.

Основная часть. Часть 2 ст. 34 Конституции Республики Беларусь закрепляет обязанность государственных органов, должностных лиц предоставить гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы [1].

Данное право получило развитие и конкретизацию в различных законах, из которых наибольший интерес для настоящего исследования представляет Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее — Закон об обращениях) [2].

Согласно абз. 3 ст. 7 Закона об обращениях заявители имеют право знакомиться с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению их обращений (за исключением материалов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено), в том числе делать выписки из этих материалов, осуществлять их фотосъемку.

В соответствии с абз. 2 ч. 1 ст. 17 Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» персональные данные относятся к информации, распространение и (или) предоставление которой ограничено [3].

В свою очередь, персональные данные — это любая информация, относящаяся к идентифицированному физическому лицу или физическому лицу, которое может быть идентифицировано (абз. 9 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 7 мая 2021 г. № 99-З «О защите персональных данных» (далее — Закон о персональных данных) [4]).

Идентифицированным является лицо, личность которого уже известна, который однозначно выделен среди других лиц (например, руководитель организации или гражданин, обратившийся на личный прием).

Физическим лицом, которое может быть идентифицировано, признается физическое лицо, которое может быть прямо или косвенно определено, в частности, через фамилию, собственное имя, отчество, дату рождения, идентификационный номер либо через один или несколько признаков, характерных для его физической, психологической, умственной, экономической, культурной или социальной идентичности (абз. 17 ст. 1 Закона о персональных

данных). Данное определение предусматривает отнесение к персональным данным информации о лице, которое может быть прямо определено; косвенно определено.

Физическое лицо, которое может быть прямо определено, — это лицо, личность которого можно установить на основании имеющейся информации без использования дополнительных сведений (например, директор Национального центра защиты персональных данных и др.).

Физическое лицо, которое может быть косвенно определено, — это лицо, личность которого нельзя установить на основании имеющейся информации, но возможно путем объединения ее с иными сведениями, которыми мы располагаем или которые могут быть получены из других источников. Важно отметить, что такие источники и возможность получения из них дополнительной информации должны быть легальными.

Поскольку в большинстве случаев имя и фамилия не являются уникальными, то для определения конкретного лица может потребоваться получение дополнительной информации, например даты и места рождения, информации о месте работы, учебы, месте жительства [5].

Например, зная фамилию исполнителя документа, идентифицировать человека можно с помощью содержащейся в открытом доступе информации (размещенного на сайте графика прямых телефонных линий или информации о новостях государственного органа или организации и т. д.).

Таким образом, абз. 3 ст. 7 Закона об обращениях установлен запрет на ознакомление с материалами, связанными с рассмотрением обращений, содержащими персональные данные.

При этом абсолютное большинство относящихся к обращениям документов в той или иной части содержит персональные данные граждан: заявителей, лиц, которые, по мнению заявителей, нарушают их права и свободы, исполнителей документов, лиц, их подписавших, и т. д.

Помимо документов, материалами, относящимися к обращению, могут быть иные носители информации. Так, на основании п. 6 ст. 6 Закона об обращениях при проведении личного приема по решению руководителя организации могут применяться технические средства (аудио- и видеозапись, кино- и фотосъемка).

В связи с этим заявитель имеет право и на ознакомление с произведенной записью [6].

Исследуемая норма Закона об обращениях императивна и не содержит исключений в части круга персональных данных, которые могут послужить основанием для ограничения доступа к материалам.

Из этого следует, что у заявителя фактически отсутствует право ознакомиться с собственным обращением, содержание которого первоначально ему известно, и ответом на него, который заявитель обязан получить, а также с запросами в иные организации и ответами на них, пояснениями, материалами о привлечении виновных лиц к ответственности и т. д.

Представляется необходимым придерживаться единообразия в правовом регулировании общественных отношений, касающихся прав лиц на ознакомление с материалами, затрагивающими их права, свободы и законные интересы.

Для сравнения: в других актах, регламентирующих реализацию механизма ознакомления с материалами в схожих ситуациях, законодатель использует иной подход.

Так, например, в соответствии с абз. 6 ст. 10 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур» заинтересованные лица имеют право знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений, в том числе с полученными уполномоченными органами от других государственных органов, иных организаций документами и (или) сведениями, необходимыми для осуществления административных процедур, делать из них выписки, если иное не предусмотрено законодательством о государственных секретах, коммерческой или иной охраняемой законом тайне [7].

Подобная норма содержалась в предыдущей редакции абз. 3 ст. 7 Закона об обращениях, действовавшей до 2 января 2023 г.

Право знакомиться с материалами дела без каких-либо ограничений предоставлено также:

– потерпевшим и физическим лицам, в отношении которых ведется административный процесс (п. 7 ч. 2 ст. 4.2 и п. 9 ч. 1 ст. 4.1 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [8]);

– юридически заинтересованным в исходе дела лицам в гражданском судопроизводстве (ч. 1 ст. 56 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь [9]);

– лицам, участвующим в деле, в рамках судопроизводства в суде, рассматривающем экономические дела (абз. 2 ч. 1 ст. 55 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь [10]);

– сторонам — участникам конституционного судопроизводства (подп. 1.1 п. 1 ст. 20 Закона Республики Беларусь от 8 января 2014 г. № 124-З «О конституционном судопроизводстве» с изменениями и дополнениями, вступившими в силу 1 октября 2023 г. [11]) и т. д.

Помимо абз. 3 ст. 7 Закона об обращениях, аналогичная ограничительная норма, устанавливающая запрет знакомиться с материалами, содержащими информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено, закреплена в абз. 2 ч. 1 ст. 18 Закона Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 439-З «Об исполнительном производстве». Полагаем, что с учетом изложенной ранее аргументации данное ограничительное положение также подлежит корректировке.

Указанные ограничительные нормы необходимо изменить, предусмотрев право граждан знакомиться с материалами, связанными с рассмотрением своих заявлений (материалами исполнительного производства), включая полученные уполномоченными органами от других государственных органов, иных организаций документами и (или) сведениями, в том числе делать из них выписки, осуществлять их фотосъемку, если в таких материалах не содержатся сведения, составляющие государственные секреты, коммерческую и (или) иную охраняемую законом тайну.

Заключение. Механизм ознакомления с документами в схожих ситуациях должен быть аналогичным. В этой связи при определении в законодательстве об обращениях граждан ситуаций, при которых заявители имеют право знакомиться с материалами, непосредственно относящимися к рассмотрению их обращений, предлагаем взять за основу положения абз. 6 ст. 10 Закона Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур». Такой подход будет, на наш взгляд, в большей степени обеспечивать баланс интересов различных субъектов, связанных с рассмотрением обращений.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г., 27 февр. 2022 г. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

2. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-3 ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 28.06.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

3. Об информации, информатизации и защите информации [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 нояб. 2008 г. № 455-3 ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 10.10.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

4. О защите персональных данных [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 7 мая 2021 г. № 99-3 ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.06.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

5. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «О защите персональных данных» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://cpd.by/pravovaya-osnova/metodologicheskkiye-dokumenty-rekomendatsii/postatejnyj-kommentarij-k-zakonu-respubliki-belarus-o-zashhite-personalnyh-dannyh>. — Дата обращения: 27.09.2023.

6. Саванович, Н. А. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц» [Электронный ресурс] : [по состоянию на 12.10.2016 г.] / Н. А. Саванович // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

7. Об основах административных процедур [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 28 окт. 2008 г. № 433-3 ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.10.2022 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

8. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : 6 янв. 2021 г., № 91-3 : принят Палатой представителей 18 дек. 2020 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2020 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.01.2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

9. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 янв. 1999 г., № 238-3 : принят Палатой представителей 10 дек. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 27.05.2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

10. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 15 дек. 1998 г., № 219-3 : принят Палатой представителей 11 нояб. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 26 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 27.05.2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

11. О конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 8 янв. 2014 г. № 124-3 ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 17.07.2023 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2023.

03.10.2023

K. V. Siniuk

Deputy head of appeals department of the National
Personal Data Protection Center

Abstract. The paper is analyzing the provisions of the current legislation on the issue of implementation of the right of citizens and legal entities who have filed an appeal to be informed about materials affecting their rights and legitimate interests. The author identified the actual lack of the applicants' right to familiarize themselves with documents and other materials due to the presence of personal data in most of such materials and the imperative nature of the rule limiting the study right. Laws and regulations on the mechanism of the familiarization with materials in similar situations were analyzed. Furthermore, the author proposed improvements in current legislation.

Key words: citizen appeals, legal entities appeals, personal data protection, personal data, human rights, limits on rights.