

## **Экспертное заключение**

Исследование проведено на основании запроса от 11.12.2015 № 14599-01/78 за подписью руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по Северо-Западному федеральному округу Д.В. Сахарова.

В запросе, исходя из совокупного понимания приведенных в нем правовых норм, был представлен вывод, согласно которому информация, вносимая в личные дела государственных служащих, в том числе информация о принятых решениях о проведении в отношении них служебных проверок, является конфиденциальной и не подлежит предоставлению заявителям-гражданам.

При таких обстоятельствах, согласно выводу, содержащемуся в запросе, представляется необходимым при ответе заявителю ограничиваться указанием ему на факт рассмотрения его обращения и невозможность предоставления фактической информации о проведении служебной проверки, применяемой дисциплинарное практике, ввиду конфиденциальности характера такой информации.

### **Перед специалистами был поставлен вопрос:**

о правильности либо не правильности приведенного анализа законодательства, а также о возможности его практического применения в обозначенном разрезе.

### **Методология анализа**

При проведении анализа в рамках настоящего экспертного заключения был использован формально-юридический метод, предполагающий, в том числе, использование филологического, логического и системного способов юридического толкования, исключающий выражение оценочных суждений, применяемый по отношению к действующему законодательству Российской Федерации.

### **Анализ**

*Обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления*

Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (далее – «Конституция РФ»), граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – «Закон об обращениях

граждан») предусматривает, что граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно, а осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 2 ст. 2 Закона об обращениях граждан).<sup>1</sup>

При этом гражданин при рассмотрении обращения 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 не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну (п. 2 ст. 5 Закона об обращениях граждан).

Кроме того, согласно ч. 6 ст. 11 Закона об обращениях граждан, в случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину, направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

Дополнительно, следует согласиться с правильностью приведенной в Запросе отсылки и к п. 2 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – «Закон об информации»). Так, согласно данному пункту и данной статье, 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.*

### *Понятие «тайны» в законодательстве Российской Федерации*

Понятие «тайна», которое используется в п. 2 ст. 5 и в ч. 6 ст. 11 Закона об обращениях граждан не имеет общего законодательного определения в Российской Федерации, хотя такое определение есть у отдельных видов тайны (например, государственная тайна или коммерческая тайна). В то же время, современной правовой доктрине известны подходы к разработке общего определения тайны, которое подлежит использованию при толковании законодательства.

Так, например, согласно позиции И.В. Смольковой, допустимо выделить шесть признаков информации, которая может рассматриваться как тайна в юридическом смысле. «1. Тайна – это прежде всего информация

---

<sup>1</sup> При этом под термином «обращение гражданина» понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления (п. 1 ст. 4 Закона об обращениях граждан).

(сведения)... 2. Сведения должны быть известны или доверены узкому кругу субъектов в силу их профессиональной или служебной деятельности, осуществления определенных поручений. 3. Сведения не подлежат разглашению (огласке). 4. Разглашение сведений может повлечь наступление негативных последствий (материальный и моральный ущерб ее собственнику, владельцу, пользователю или иному лицу). 5. На лицах, которым доверена информация, не подлежащая оглашению, лежит правовая обязанность ее хранить. 6. За разглашение сведений, составляющих охраняемую законом тайну, устанавливается юридическая ответственность».<sup>2</sup>

Аналогичной позиции, по сути, придерживаются и специалисты справочно-правовой системы АО «КонсультантПлюс», соотнося посредством гиперссылки понятие «тайны» с Перечнем нормативных актов, относящих сведения к категории ограниченного доступа, посредством которого с понятием «тайна» соотносится не только информация, имеющая в своем законодательном наименовании слово «тайна» буквально, но и иные виды информации ограниченного доступа, отвечающие приведенным выше признакам, в отношении которых законодательством Российской Федерации установлены обязательства о конфиденциальности.

Допустимо привести и иные доктринальные и (или) практические аргументы относительно интерпретации понятия «тайны» в российском законодательстве, однако они в существенной части основаны на такой же логике толкования законодательства, предусматривающей понимание тайны как информации, конфиденциальность которой охраняется законом.

### *Правовой режим персональных данных*

Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных) установлено, что персональные данные – любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных). При этом как следует из анализа и обобщения судебной практики, данное определение толкуется в том смысле, что персональные данные должны позволять идентифицировать субъекта (т.е. «относиться к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу»)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> См. Смолькова И.В. Проблемы охраняемой законом тайны в уголовном процессе: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Специальность 12.00.09 – Уголовный процесс; Криминалистика; Теория оперативно-розыскной деятельности. Академия управления МВД России. – М., 1998. – 40 с. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1281281> (дата обращения 01.02.2016). Следует учитывать, что цитируемый фрагмент касается общего правового определения тайны, и не ограничивается областью уголовного процесса.

<sup>3</sup> Отдельные репрезентативные судебные решения: Постановление Нижегородского областного суда от 12.05.2015 г. № 4а-288/2015, Апелляционное определение Тульского областного суда от 28.04.2015 по делу № 33-850, Определение Приморского краевого суда от 19.01.2015 по делу № 33-470, 33-11759, Определение

В отношении персональных данных установлена обязанность обеспечения конфиденциальности. Согласно ст. 7 Закона о персональных данных, операторы и иные лица, получившие доступ к персональным данным, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Исходя из системного толкования законодательства и основываясь на правовой доктрине, допустимо заключить, что персональные данные как таковые относятся к категории «тайны», как она известна российскому законодательству. Персональные данные представляют собой разновидность информации, она становится известной ограниченному кругу субъектов в силу их определенной деятельности (например, работодателям – в силу трудовых отношений), не подлежит огласке, ее разглашение может привести к наступлению негативных последствий, на операторах персональных данных лежит обязанность обеспечивать их конфиденциальность, а за нарушение порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) установлена юридическая ответственность (в частности, ст. 13.11 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации).

#### *Персональные данные государственных служащих*

Следует согласиться с выводами, содержащимися в Запросе, относительно правового режима персональных данных государственных гражданских служащих.

Так, из системного толкования Закона о персональных данных (в части определения персональных данных) и пп. 11, 16 и 17 Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30.05.2005 № 609, следует, что информация, вносимая в личные дела государственных служащих, в том числе, информация о принятых решениях, о проведении в отношении них служебных проверок, является конфиденциальной. При этом данная информация относится (прямо или косвенно) к государственному служащему (определенному или определяемому физическому лицу), а значит представляет собой его персональные данные, как минимум, *по общему правилу*, тогда как конфиденциальность персональных данных защищается на основании указанной ранее нормы Закона о персональных данных.

Кроме того, факт отнесения информации к конфиденциальной информации может быть также интерпретирован с правовой точки зрения в

том смысле, что Российская Федерация в лице ее соответствующего государственного органа является обладателем информации в смысле п. 5 ст. 2 Закона об информации. При этом, в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 6 Закона об информации, обладатель информации, если иное не предусмотрено федеральными законами, вправе разрешать или ограничивать доступ к информации, определять порядок и условия такого доступа, согласно п. 2 ч. 3 ст. 6 – использовать информацию, в том числе распространять ее, по своему усмотрению, а согласно п. 3 ч. 3 ст. 6 – передавать информацию другим лицам по договору или на ином установленном законом основании.

### *Возможность предоставления персональных данных*

Следует отметить, что Закон о персональных данных предусматривает ограниченный перечень случаев, в которых допускается обработка персональных данных, но они, по общему правилу, не распространяются на рассматриваемую ситуацию (предоставление персональных данных государственного служащего гражданину по обращению последнего).

Для этого отсутствуют прямые основания, поскольку ч. 1 ст. 6 Закона о персональных данных не содержит указания на такой случай. Кроме того, это не вытекает и из бланкетных (отсылочных) норм: п. 2 ч. 1 ст. 6 Закона о персональных данных позволяет обработку в случаях, в частности, необходимых для достижения целей, предусмотренных законом, для осуществления и выполнения возложенных законодательством Российской Федерации на оператора функций, полномочий или обязанностей, однако в законодательстве Российской Федерации на сегодняшний день отсутствует обязанность государственных органов предоставлять персональные данные государственных служащих в ответ на обращения граждан – напротив, указанная ранее норма ч. 6 ст. 11 Закона об обращениях граждан сама по себе подразумевает отсылку к специальным нормам Закона о персональных данных, которые не предусматривают такого основания.

Дополнительно следует учесть и положение абз. 1 ст. 88 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – «ТК РФ»), согласно которой работодатель обязан не сообщать персональные данные работника третьей стороне без письменного согласия работника, за исключением случаев, когда это необходимо в целях предупреждения угрозы жизни и здоровью работника, а также в других случаях, предусмотренных ТК РФ или иными федеральными законами.

Кроме того, при рассмотрении настоящего вопроса следует учитывать и положения Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – «Закон о доступе к информации»). Так, п. 1 ч. 5 ст. 2 Закона о доступе к информации устанавливает, что данный закон не распространяется на отношения, связанные с обеспечением доступа к

персональным данным, обработка которых осуществляется государственными органами и органами местного самоуправления.

### *Судебная практика о предоставлении материалов, содержащих персональные данные*

В формирующейся судебной практике усматривается подход, основанный на заключениях, соответствующих представленным выше посылкам. Примерами могут послужить Апелляционное определение Челябинского областного суда от 12.03.2015 г. по делу № 11-2837/2015, Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 03.12.2014 № 33-19384/2014 по делу № 2-2409/2013, Апелляционное определение Московского городского суда от 28.10.2014 по делу № 33-36943, Апелляционное определение Московского городского суда от 22.05.2014 по делу № 33-14709 и др. Из аргументации судов в представленных делах следует, что персональные данные охватываются диспозицией вышеуказанной ч. 6 ст. 11 Закона об обращениях граждан, и государственные органы не вправе предоставлять их в ответ на заявления (в том числе, жалобы) граждан при отсутствии специальных законных оснований.

## **ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Основываясь на системном толковании приведенных норм, следует заключить, что действующее законодательство Российской Федерации не допускает предоставления заявителем-гражданином информации, вносимой в личные дела государственных служащих, в том числе, о принятых решениях о проведении в отношении них служебных проверок, поскольку данная информация является конфиденциальной и составляет персональные данные таких служащих в силу указания закона.

Также, основываясь на положении п. 2 ст. 8 Закона об информации, следует учитывать, что именно такая информация не обязательно во всех случаях *непосредственно* затрагивает права и свободы заявителя (в отличие, например, от имеющего правовые последствия решения соответствующего государственного органа, принятого соответствующим государственным служащим).

В то же время, необходимо принять во внимание п. 1 ст. 4 Закона о доступе к информации, согласно которому одним из основных принципов обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является открытость и доступность информации о деятельности таких органов (за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом). При этом согласно п. 3 ст. 4 данного закона, другим принципом является свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом, что

соответствует аналогичному общему конституционному праву, закрепленному в ч. 4 ст. 29 Конституции РФ.

Соответственно, несмотря на невозможность предоставления персональных данных государственных служащих в ответ на жалобы заявителей-граждан по указанным выше основаниям, представляется, что в контексте практического применения такого подхода, государственные органы при этом могут указывать в ответе общую информацию о результате рассмотрения его жалобы в той части, в которой это не будет составлять конфиденциальную информацию. Так, гражданам-заявителям может, например, сообщаться об общем факте принятия необходимых организационных, правовых и других мер по результатам его жалобы, если она обоснована и такие меры приняты, поскольку данная информация, если она не индивидуализирована по отношению к государственному служащему (и, в частности, при условии, что она не может быть использована в нарушение прав и законных интересов такого государственного служащего), представляет собой информацию о деятельности государственного органа в целом, а не персональные данные соответствующего государственного служащего.

Обращаем внимание, что настоящее заключение ограничено формально-юридическим анализом действующих норм российского законодательства и не содержит оценки анализа, приведенного в запросе, с точки зрения политической науки и иных областей знания.

Исследование в объеме 7 страниц.

Директор Центра экспертиз  
« 14 » февраля 2016г.



Л.А. Цветкова

В документе прошито, пронумеровано 7 (семь) листов.

Директор Центра экспертиз \_\_\_\_\_ Цветкова Л.А.

Дата 14.02. 2016 г.

