

И. С. Садикова

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗАЩИТЫ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Аннотация. Статья раскрывает основные моменты нарушения прав и свобод граждан, гарантируемых Конституцией РФ. В частности, нарушение права на неприкосновенность частной жизни каждого и недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица. Рассматриваются противоречия существующие в законодательстве.

Ключевые слова: юриспруденция, право, неприкосновенность, личность, безопасность, данные, обеспечение, интересы, законодательство, информация.

В части 1 статьи 23 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на неприкосновенность частной жизни, а в части 1 статьи 24 – недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия. В настоящий момент данные нормы Конституции, закрепляющие основные права и свободы, должны обрести воплощение в реальных нормах федеральных законов посредством формирования действенных законодательных механизмов неприкосновенности частной жизни и персональных данных как одного из ее элементов.

В СССР вопросы персональных данных регулировались внутренними ведомственными актами, вопросы об их защите, установлении правил сбора, а также обеспечении прав доступа субъектов данных к своим данным не были актуальными. Первым законодательным актом, предпринявшим попытку в условиях новой России создать механизм защиты информации, и персональных данных в том числе, стал Федеральный закон 1995 года «Об информации, информатизации и защите информации». В Законе впервые появилось понятие «информация о гражданах (персональные данные)» – сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность. Закон в статье 11 персональные данные относит к категории конфиденциальной информации и запрещает сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни, а равно информации, нарушающей личную тайну, семейную тайну, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений физического лица без его согласия, кроме как на основании судебного решения. Персональные

данные не могут быть использованы в целях причинения имущественного и морального вреда гражданам, затруднения реализации прав и свобод граждан Российской Федерации.

Ограничение прав граждан Российской Федерации на основе использования информации об их социальном происхождении, о расовой, национальной, языковой, религиозной и партийной принадлежности запрещено и карается в соответствии с законодательством¹. Закон также предусматривал необходимость утверждения закрепления на законодательном уровне перечня персональных данных, подлежащих включению в федеральные информационные ресурсы и ресурсы местных органов власти, однако такие перечни утверждены не были.

Помимо указанного закона, нормы о защите персональных данных содержатся в некоторых других нормативных актах. Причем в некоторых из них содержатся положения, позволяющие сбор и хранение информации о частной жизни лица без его согласия, составленные в духе конституционных принципов защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности государства и усиленные в свете принятия ряда нормативных мер, направленных на борьбу с терроризмом. В соответствии со ст. 6 Закона «Об оперативно-розыскной деятельности»² собирание све-

¹ Об информации, информатизации и защите информации” (с измен. от 10 января 2003 г.): Федер. закон от 20 февраля 1995г. N 24-ФЗ // Рос. газета. 22 февраля. 1995; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №8, ст. 609.

² Об оперативно - розыскной деятельности: Федер. закон от 12 августа 1995 г. №144-ФЗ // Рос. газета. 18 августа. 1995; в Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. №33, ст. 3349.

дений о личности может осуществляться путем опроса граждан, наведения справок, исследования предметов и документов, наблюдения и т.п. Подобные мероприятия можно проводить при наличии предусмотренных законом оснований (ст. 7) и условий (ст. 8), но они не должны выходить за пределы конкретных потребностей. Законом предусмотрено существенное положение о сроке хранения собранной информации – один год в отношении людей, виновность которых в совершении преступления не доказана, после чего все собранные данные должны быть уничтожены, если правосудие или служебные интересы не требуют иного (ст. 5). Наличие указания на «служебные интересы» открывает широкий простор для хранения собранных данных на протяжении практически бессрочного периода в интересах правоохранительных органов, таким образом создавая весомую угрозу праву человека на неприкосновенность частной жизни и защиту персональных данных, а также нарушения принципа целевого использования данных, то есть использования только для решения тех задач, для которых они собирались. Подобная возможность, в частности, предусмотрена п. 1 ч. 2 ст. 7 указанного Закона в случае, если в процессе сбора персональных данных, необходимых для принятия решения о допуске к государственной тайне, будут получены сведения о совершенном преступлении. Закон об оперативно-розыскной деятельности устанавливает право для лица, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке и которые располагают фактами проведения в отношении них оперативно-розыскных мероприятий, истребовать от уполномоченного органа. Данное право является определенной гарантией для субъекта персональных данных в части обеспечения его права доступа к собранным о нем данным. Тем не менее закон оставляет возможность ограничения данного права в пределах, когда это продиктовано требованиями конспирации и исключающих возможность разглашения государственной тайны, например, в случае, когда не подлежат разглашению сведения о конфиденциальных источниках информации. Нельзя не согласиться с мнением о том, что зачастую на практике сбор личной информации обусловлен необходимостью обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, потому «подобные отношения требуют строгого законодательного урегулирования, обязательной возможности судебного обжалования действий государственных органов и должностных лиц, ущемляющих права и свободы человека»³.

³ Беляева Н.Г. Право на неприкосновенность частной жизни доступ к персональным данным // Правоведение. 2001. №1. С.101–114.

Использование информации о частной жизни лица в корыстных или иных незаконных целях может повлечь за собой уголовную ответственность согласно статье 137 УК РФ⁴. Уголовно наказуем и отказ от предоставления гражданину информации, если подобный отказ затрагивает его права и свободы (ст. 140 УК РФ). Гражданско-правовая ответственность может быть применена на основании ст. 151 ГК РФ⁵ при причинении морального вреда действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину другие нематериальные блага, среди которых неприкосновенность частной жизни личная неприкосновенность. Действующее законодательство также предусматривает административную ответственность за «нарушение установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных)». Данное положение закреплено в статье 13.11 Кодекса об административных правонарушениях РФ⁶. Правовая проблема заключается в том, что в законодательстве имеется пробел в регулировании на законодательном уровне порядка использования и сбора персональных данных. Одно из исключений – это нормы о персональных данных, закрепленные в главе 15 Трудового кодекса Российской Федерации⁷, а именно о защите информации, необходимой работодателю в связи с трудовыми отношениями и касающимися конкретного работника. Так, Трудовой кодекс регулирует понятие обработки персональных данных (их получение, хранение, комбинирование, передача или другое использование), устанавливает принцип их использования в целях исполнения законов, содействия в трудоустройстве, обучения и продвижения по службе, обеспечения личной безопасности работников, контроля качества выполняемой работы, предусматривает порядок получения данных только от работника и порядок передачи данных в органы исполнительной власти, например, данных о заработной плате работника в органы налоговой службы.

⁴ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. №25, ст. 2954; Рос. газета. 18 (ст. 1–96), 19 (ст. 97–200), 20 (ст. 201–265), 25 (ст. 266–360) июня. 1996. №113, 114, 115, 118.

⁵ Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994г. №51-ФЗ // Рос. газета. 8 декабря. 1994. №238-239; Собр. законодательства Рос. Федерации. 5 декабря 1994. №32, ст. 3301.

⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ // КонсультантПлюс

⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001г. №197-ФЗ // Рос. газета. 31 декабря. 2001. №256; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №1, ч. I, ст. 3; Парламент. Газета. 5 января. 2002. №2–5.

Некоторые нормы, установленные ТК, находят свое развитие в Положении о персональных данных государственного гражданского служащего РФ и ведении его личного дела⁸. Положение содержит достаточно четкий механизм сбора и хранения персональных данных, который осуществляется государственным органом власти, на службе в котором состоит данное лицо.

Трудовой кодекс РФ предусматривает дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность за нарушение порядка работы с персональными данными. Но правовая проблема заключается в том, что ни гражданское, ни уголовное законодательство понятие «персональные данные» не использует, применяя в имеющихся нормах понятие «частной жизни», которые, как было рассмотрено выше, имеют существенные различия. По мнению И.Л. Бачило, «несмотря на нарастание правовых норм относительно порядка работы с персональными данными, пока нельзя сказать, что все вопросы в этой области решены... остается открытым вопрос о перечне персональных данных и размытости границы между данными о частной жизни субъекта и той частью информации о личности, которая подпадает под определение персональных данных⁹. Наличие терминологических различий в законодательстве не позволяет с уверенностью говорить о возможности эффективного обеспечения прав на защиту персональных данных в случае их нарушения, например, в судебном порядке.

Многие исследователи соглашались с тем, что положения указанного Закона в части защиты персональных данных носили преимущественно декларативный характер и требовали принятия отдельного Закона «О персональных данных». Проекты подобного закона вносились в Государственную Думу несколько раз. В частности, в 1998 году проект Закона «Об информации персонального характера» был внесен депутатами, но был снят с рассмотрения Думой в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы. Вторая попытка внесения законопроекта повторилась в 2000 году. Ни один из указанных законопроектов не дошел до стадии первого чтения.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации по реализации договоренностей, достигнутых на саммите Россия – Европейский Союз в Гааге 25 ноября 2004 года, Правительству РФ было поруче-

но внести в Государственную Думу на ратификацию Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных, а также проект Федерального закона «О персональных данных».

Данные документы были приняты Государственной Думой в первом чтении 25 ноября 2005 года. Закон «О персональных данных» направлен на реализацию положений Конституции РФ, закрепляющих права и свободы граждан: статьи 23 (право на неприкосновенность частной жизни), статьи 24 (запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия, обязанность со стороны органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы), части 4 статьи 29 (право искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом). Данный Закон направлен на обеспечение защиты прав граждан на неприкосновенность частной жизни при сборе и обработке персональных данных, осуществляемое путем установления общих принципов сбора и обработки персональных данных, определения прав субъектов персональных данных, определения обязанностей и ответственности операторов, установления условий трансграничной передачи персональных данных.

Проект Закона исключает из сферы своего действия отношения, возникающие при сборе и обработке персональных данных физическими лицами исключительно для личных и семейных нужд, а также при защите персональных данных, отнесенных в установленном порядке к государственной тайне. Положение о личных и семейных нуждах требует конкретизации, поскольку цели обработки данных остаются до конца не ясными. Подобная широкая трактовка позволяет обрабатывать практически любые персональные данные, включая категорию чувствительных данных.

Новый Закон вводит правовые понятия персональных данных, субъекта данных, обработки персональных данных и оператора в значениях, близких к закрепленным в европейских правовых документах.

Закон вводит также новый термин оператора информационной системы персональных данных, который может быть органом государственной власти или органом местного самоуправления, юридическим или физическим лицом, осуществляющим работу с информационной системой персональных данных на законных основаниях и определяющим цели, содержание и применение результатов обработки персональных данных.

⁸ Утв. Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. №609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела» // Рос. газета. 7 июня. 2005. №120; Собр. законодательства Рос. Федерации. 6 июня. 2005. №23, ст. 2242.

⁹ Бачило И.Л. Персональные данные в сфере бизнеса // Вопросы законодательства. 2002. №1. С. 28.

В европейском законодательстве существует два основных фактора, работающих с персональными данными: контролер персональных данных – лицо, определяющее цели и задачи их обработки, и обработчик персональных данных – лицо по поручению или на основании договора с контролером осуществляющее непосредственную обработку персональных данных. В российском законодательстве предпринята попытка объединить две функции – постановки целей сбора и обработки персональных данных и их фактической обработки в одном лице, но предусмотрена возможность передачи функций собственника информационной системы по обработке данных оператору по договору при условии обеспечения конфиденциальности персональных данных, подвергающихся обработке, в том же объеме и на тех же установленных для собственника информационной системы законом условиях. В этих целях Закон вводит новый тип гражданско-правового договора об оказании услуг по обработке персональных данных, в котором условие об обеспечении конфиденциальности персональных данных будет являться существенным.

Законопроект воспроизводит все закрепленные в европейском законодательстве принципы сбора и обработки персональных данных:

- сбор и обработка персональных данных должны осуществляться добросовестным и законным способом, данные должны собираться для законных, предварительно определенных и заявленных целей и в дальнейшем не обрабатываться каким-либо образом, несовместимым с указанными целями;
- цель обработки персональных данных должна соответствовать полномочиям и компетенции оператора. Объем и характер обрабатываемых персональных данных, а также способ обработки должны соответствовать целям, для которых они обрабатываются;
- обработка персональных данных для статистических, научных и иных аналогичных целей является допустимой при соблюдении гарантий по обеспечению прав субъектов персональных данных на неприкосновенность частной жизни;
- персональные данные не должны быть избыточными для достижения целей обработки. Оператор вправе получать от субъекта персональных данных только те персональные данные, которые необходимы для достижения цели их обработки;
- персональные данные должны быть точными и актуальными и при необходимости обновляться;
- персональные данные должны храниться в форме, позволяющей осуществлять идентификацию субъектов персональных данных, не дольше, чем этого требуют цели, для которых они накапливались, и подлежат уничтожению по достижении целей или утраты необходимости в их достижении.

Обработка персональных данных может проводиться только с согласия субъекта этих персональных данных, при этом обязанность представить доказательство получения согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных лежит на операторе.

Российское законодательство в сфере персональных данных находится только в стадии формирования. Необходимость принятия базового закона в самом скором будущем не вызывает ни малейшего сомнения, с развитием новых экономических отношений и сферы услуг скорыми темпами множатся разнообразные базы персональных данных, при этом отсутствуют законные требования к их ведению, сбору данных, порядку их хранения и раскрытия, что создает серьезную угрозу праву граждан на защиту их персональных данных и их личную неприкосновенность.

Библиография

1. Беляева Н.Г. Право на неприкосновенность частной жизни доступ к персональным данным // Правоведение. 2001. №1. С.101–114.
2. Бачило И.Л. Персональные данные в сфере бизнеса // Вопросы законодательства. 2002. №1. С.28.

References (transliteration)

1. Belyaeva N.G. Pravo na neprikosnovennost' chastnoy zhizni dostup k personal'nym dannym // Pravovedenie. 2001. №1. S.101–114.
2. Bachilo I.L. Personal'nye dannye v sfere biznesa // Voprosy zakonodatel'stva. 2002. №1. S.28.