

РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ СБОРА, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОБРАБОТКИ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Современные информационно-телекоммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века, революционное воздействие которых касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия государства и гражданского общества. Информационно-телекоммуникационные технологии способны оказывать серьезное влияние, как положительное, так и отрицательное, на различные аспекты прав человека, вызвать изменения в той социальной, технологической и правовой среде, в которой были разработаны соответствующие механизмы реализации прав человека. Задача формирования предсказуемой, транспарентной и недискриминационной политики и соответствующей нормативной базы, необходимой для информационного общества, вытекает из многих международных правовых актов.

В условиях стремительного развития информационно-телекоммуникационных технологий важное значение приобретает правовая защита личности при автоматизированной обработке персональных данных, что обусловлено широким применением информационно-телекоммуникационных технологий для целей государственного управления.

Указанным проблемам посвящен ряд международных нормативных правовых актов, таких как Окинавская хартия глобального информационного общества от 22.07.2000 года, Декларация Комитета министров Совета Европы о правах человека и верховенстве права в информационном обществе от 13.05.2005 года, Конвенция Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28.01.1981 года.

19 декабря 2005 года Российская Федерация ратифицировала Конвенцию Совета Европы о защите физических лиц при автоматической обработке персональных данных от 28 января 1981 года, в соответствии со статьей 4 которой каждая сторона не позднее вступления указанной Конвенции в силу в отношении дан-

ной стороны принимает необходимые меры для того, чтобы основные принципы защиты данных были реализованы в ее национальном праве.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ»

В целях имплементации положений Конвенции в законодательство Российской Федерации был принят Федеральный закон от 27.07.2006 №152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Федеральный закон), вступивший в силу 26 января 2007 года и направленный на урегулирование новой сферы общественных отношений – сбора, использования и обработки личных данных физических лиц.

Принятие законодательного акта, основанного на конституционных положениях, гарантирующих защиту прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (часть 1 статьи 23), запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (часть 1 статьи 24), обязанность органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (часть 2 статьи 24), право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (часть 4 статьи 29), а также возможность ограничения названных конституционных прав граждан в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55), способствовало сближению законодательства Российской Федерации с международными нормативными правовыми актами, регулирующими правоотношения в указанной сфере.

Федеральный закон не только определил информацию, которая относится к персональным данным, но и установил принципы и условия ее обработки, правовой режим этих данных, права и обязанности субъектов и операторов данных, особенности обработки персональных данных в государственных и муниципальных автоматизированных информационных системах, а также законодательно закрепил создание государственного органа по защите прав субъектов персональных данных.

Следует признать, что Федеральным законом предусмотрен достаточно эффективный механизм обеспечения конституционных прав граждан, укрепления правовой защищенности и безопасности личности, создания благоприятной обстановки для всестороннего развития граждан и общества. Важно отметить также создание правовых условий для решения государственных задач в области управления ресурсами с целью решения социальных проблем предоставления услуг на основе сбалансированного и социально справедливо-го разделения государственных средств, а также реализации функций осуществления государственных учетов, необходимых для работы налоговых служб, правоохранительных органов.

НЕОБХОДИМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПОЛНЕНИЯ

Однако законодательство Российской Федерации в области сбора и обработки персональных данных нуждается в дальнейшем развитии. Несмотря на то, что с момента принятия вышеназванного Федерального закона прошел почти год, до настоящего времени не принят целый ряд нормативных правовых актов, направленных на его реализацию.

Актуальным вопросом является принятие целого ряда подзаконных актов, в частности, постановлений Правительства Российской Федерации:

- «Об утверждении требований к обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»;
- «Об утверждении требований к материальным носителям биометрических персональных данных и технологиям хранения таких данных вне информационных систем персональных данных»;
- «Об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации»;
- «Об осуществлении деятельности уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных» и других.

В связи с принятием указанного Федерального закона также требуют внесения изменений и дополнений Правила оказания услуг различных видов связи, такие как Правила оказания услуг местной, внутригородской, междугородной и международной телефонной

связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2005 №310; Правила оказания услуг подвижной связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25.05.2005 №328; Правила оказания услуг связи проводного радиовещания, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 06.06.2005 №353, Правила оказания услуг связи по передаче данных, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 23.01.2006 №32.

Кроме того, в целях урегулирования порядка сбора и обработки персональных данных правоохранительными органами нуждаются в уточнении Правила взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.2005 №538, и Положение о направлении материальных носителей, содержащих дактилоскопическую информацию, в органы внутренних дел, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.1998 №1543.

ЗАЩИТА ПРАВ СУБЪЕКТОВ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

Особого внимания заслуживает вопрос об определении уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных, его функций и полномочий, а также обеспечения независимости указанного органа. На обеспечение независимости указанного органа как решающего фактора для защиты прав субъектов персональных данных обращалось внимание еще в рекомендациях экспертов по проекту федерального закона.

В соответствии со статьей 23 Федерального закона уполномоченным органом по защите прав субъектов персональных данных, на который возлагается обеспечение контроля и надзора за соответствием обработки персональных данных требованиям закона, является федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи, который вправе:

- осуществлять проверку сведений, содержащихся в уведомлении об обработке персональных данных;
- требовать от оператора уточнения, блокирования или уничтожения недостоверных или полученных незаконным путем персональных данных; принимать меры по приостановлению или прекращению обработки персональных данных, полученных с нарушением требований закона;
- обращаться в суд с исковыми заявлениями в защиту прав субъектов персональных данных и представлять их интересы в суде.

Кроме этого, указанный орган обладает полномочиями по направлению в органы прокуратуры и другие правоохранительные органы материалов для решения вопроса о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений, связанных с нарушением прав субъектов



персональных данных, в соответствии с подведомственностью, а также привлечению к административной ответственности лиц, виновных в нарушении данного Федерального закона.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 №318 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи» функции федерального органа исполнительной власти по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи осуществлялись указанной Федеральной службой (Россвязьнадзором).

Указом Президента Российской Федерации от 12.03.2007 №320 «О Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия» функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи переданы данной Федеральной службе. Положением о Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 06.06.2007 №354, определены ее полномочия в установленной сфере деятельности, однако положения, связанные с осуществлением функций уполномоченного органа по защите персональных данных, отражены не в полной мере.

Как показывает анализ зарубежного опыта, функции надзора за соблюдением законодательства о персональных данных в различных зарубежных странах возлагаются на специальные государственные органы. Так, в Швеции надзорные функции осуществляет Комиссия по проверке данных, в Венгрии – Комиссар по защите персональных данных, во Франции – Национальная комиссия по информатике и свободам, в Испании – Агентство по защите персональных данных.

Также необходимо учитывать, что в настоящее время законодательством Российской Федерации субъектам персональных данных предоставлены и иные возможности для защиты своих прав.

Так, надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере сбора и использования персональных данных федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами в пределах предоставленных ей полномочий вправе осуществлять прокуратура Российской Федерации (статья 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Прокурор вправе приносить протест на акт, нарушающий права человека и гражданина, обращаться в суд в порядке предусмотренном процессуальным законодательством, а также в случаях массового нарушения прав и свобод граждан, особого общественного значения нарушения, при невозможности для потерпевшего лично отстаивать свои права и свободы, предъявлять иск в интересах пострадавших (статьи 27 и 28).

Важно отметить, что действия операторов персональных данных, нарушающие права и свободы человека и гражданина, могут быть обжалованы в суд в соответствии с Законом Российской Федерации «Об обжаловании

в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», а также в порядке, установленном Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 29 указанного Федерального конституционного закона по результатам рассмотрения жалобы на нарушение прав субъектов персональных данных Уполномоченный вправе:

- 1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;
- 2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;
- 3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;
- 4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;
- 5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле.

РЕГИСТРАЦИЯ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ

Необходимо отметить, что по сравнению с зарубежным законодательством Федеральный закон «О персональных данных» предусматривает более либеральные условия регистрации автоматизированных информационных систем, содержащих персональную информацию.

Статьей 22 Федерального закона предусматривается уведомительный порядок регистрации указанных информационных систем, который во многом обусловлен стремлением узаконить сложившееся положение, когда персональные данные о гражданах собирались и использовались по усмотрению государственных органов. С точки зрения обеспечения прав граждан зарубежный опыт в этой сфере несомненно заслуживает внимания. Например, во Франции более жестко регламентирован разрешительный порядок сбора персональной информации после выполнения необходимых формальностей, что в дальнейшем с учетом правоприменительной практики может быть уч-



тено и при совершенствовании российского законодательства. При этом информационные системы государственных органов, содержащие персональную информацию, также должны подлежать регистрации (либо о них должен уведомляться уполномоченный орган), однако сведения о некоторых информационных системах, например правоохранительных органов, обороны и безопасности, могут и не относиться к общедоступным в силу особого характера содержащейся в них информации.

Также следует отметить, что статьей 14 Федерального закона предусмотрено право субъекта на доступ к своим персональным данным путем непосредственного обращения или направления запроса как лично, так и через своего законного представителя. Порядок направления запросов в государственные органы и предоставления ответов на них предусмотрен Федеральным законом «Об обращениях граждан».

Существенное значение имеет вопрос о соотношении Федерального закона с законодательством о правоохранительной деятельности, о защите государственной тайны в отношении доступа заинтересованных лиц к своим персональным данным.

Создание учетных систем, содержащих персональную информацию о гражданах, в органах государственной власти, в том числе правоохранительных органах, предусмотрено законами Российской Федерации «О милиции», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации», федеральными законами «О Федеральной службе безопасности», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О внешней разведке», «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», «Об актах гражданского состояния», «О Всероссийской переписи населения», «О государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Налоговым кодексом Российской Федерации и другими.

ОБРАБОТКА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ

Обработка персональных данных государственными органами должна осуществляться в соответствии с общими принципами, закрепленными в статье 5 указанного Федерального закона:

- законность целей и способов обработки персональных данных;
- добросовестность;
- целевой характер сбора и обработки данных;
- достоверность данных, их достаточность для целей обработки, недопустимость обработки избыточных данных;
- недопустимость объединения баз данных и информационных систем персональных данных, созданных для несовместимых между собой целей;

– обязательность уничтожения данных по достижении целей обработки или утраты необходимости.

В то же время Федеральный закон допускает обработку персональных данных без согласия заинтересованного субъекта в следующих случаях:

- при осуществлении обработки данных на основании федерального закона, устанавливающего ее цель, условия получения персональных данных и круг субъектов, персональные данные которых подлежат обработке, а также определяющего полномочия оператора;
- для статистических или иных научных целей при условии обязательного обезличивания персональных данных;
- при необходимости защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов субъекта персональных данных, если получение согласия невозможно.

Однако Федеральным законом должны устанавливаться и случаи обязательного предоставления субъектом своих персональных данных (часть 2 статьи 9).

Законодательно закреплено право государственных органов на основании федеральных законов и в пределах своих полномочий принимать нормативные правовые акты по отдельным вопросам, касающимся обработки персональных данных, которые подлежат официальному опубликованию и не могут содержать положения, ограничивающие права субъектов персональных данных (статья 4). При этом целесообразно, чтобы полномочия отдельных государственных органов, особенно правоохранительных, по обработке персональных данных, а также особенности учета данных в их информационных системах были определены законодательно. Обработка персональных данных государственными органами в целях выполнения возложенных на них задач должна осуществляться в соответствии с Федеральным законом «О персональных данных», при этом персональная информация в государственных органах должна сохраняться в режиме служебной тайны, однако правовой режим служебной тайны до настоящего времени не определен, а федеральный закон «О служебной тайне» не принят.

В целях осуществления оперативно-розыскной деятельности, правосудия, обеспечения безопасности Федеральный закон допускает обработку специальных категорий персональных данных, а также ограничение прав субъектов персональных данных на доступ к своим данным. В соответствии со статьей 10 указанного Федерального закона к таким специальным категориям относятся данные о расовой и национальной принадлежности, политических взглядах, религиозных или философских убеждениях, состоянии здоровья, интимной жизни, судимости. В то же время предоставление права обработки персональных данных о судимости любым государственным и муниципальным органам, а также иным лицам в пределах, установленных федеральными законами, достаточно широко и не



учитывает необходимости сохранения в тайне особо чувствительной информации, к которой относятся эти данные, а также право осужденного на реабилитацию. В связи с чем необходима разработка и принятие нормативных правовых актов, определяющих условия обработки сведений о судимости, а также иной особо чувствительной информации, и права субъектов на доступ к таким данным.

В пункте 2 части 5 статьи 14 Федерального закона устанавливаются иные случаи ограничения прав субъектов данных. К ним относится, в частности, обработка персональных данных органами, осуществившими задержание субъекта по подозрению в совершении преступления, или предъявившими обвинение по уголовному делу, либо применившими к нему меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными.

Представляется, что данные положения вступают в определенную конкуренцию с нормами уголовно-процессуального законодательства и законодательства об оперативно-розыскной деятельности. В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ) не содержится положений, запрещающих ознакомление подозреваемого или обвиняемого как с личными персональными данными, так и с материалами уголовного дела, обосновывающими предъявленное обвинение, задержание или применение меры пресечения. В соответствии со статьей 92 УПК РФ при задержании подозреваемого ему должны быть разъяснены права, предусмотренные статьей 46 УПК РФ, а также предъявлен для ознакомления протокол задержания, в котором указываются, в частности, основания и мотивы задержания. Сведения, идентифицирующие личность подозреваемого (обвиняемого), и мотивы принятого решения указываются в постановлении или определении об избрании меры пресечения (статья 101 УПК РФ). Статья 166 УПК РФ, устанавливающая требования к протоколам следственного действия, также предусматривает обязательное указание персональных данных каждого лица, участвующего в следственном действии, и последующее ознакомление его с данным протоколом. Предусмотренная частью 9 данной статьи возможность замены персональных данных псевдонимом не относится к персональным данным обвиняемого. Необходимо при этом различать понятие персональных данных лица и понятие доказательств по уголовному делу, которые могут и не предъявляться подозреваемому (обвиняемому) в полном объеме до окончания расследования.

Статья 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает право лица истребовать сведения о полученной о нем информации в пределах, допускаемых требованиями конспирации и исключаящими возможность разглашения государственной тайны. Отказ в предоставлении сведений или

предоставление сведений не в полном объеме могут быть обжалованы в судебном порядке.

Поскольку в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматической обработке персональных данных допускаются определенные изъятия в целях защиты государственной безопасности, общественного порядка, пресечения уголовных преступлений, а также защиты прав субъекта данных или прав и свобод других лиц, в законодательстве Российской Федерации может быть предусмотрена возможность объединения в этих целях персональных данных, содержащихся в различных информационных системах.

По смыслу статьи 9 указанной Конвенции установление ограничений на доступ субъекта к своим персональным данным, если их обработка осуществляется в связи с оперативно-розыскной деятельностью, а также в связи с производством по уголовному делу, является оправданным для того, чтобы не ставить под угрозу ход расследования, а также для предотвращения разглашения методов осуществления и результатов оперативно-розыскной деятельности. Однако при использовании данных в качестве источника доказательств и во время судебного разбирательства ограничение доступа не оправдывается необходимостью.

Как известно, распоряжением Правительства Российской Федерации от 09.06.2005 №748-р одобрена Концепция создания системы персонального учета населения Российской Федерации, которой предусмотрено создание государственного регистра населения, содержащего персональные данные, а также их идентификаторы.

Доступ государственных, в том числе правоохранительных органов к данным, хранящимся в регистре населения, и их обработка в соответствии с положениями статей 5(с) и 9 Конвенции должны быть совместимы с полномочиями и компетенцией указанных органов и соразмерны их целям.

ВЫВОДЫ

Таким образом, отмечая значительные шаги, которые в последнее время уже сделаны в Российской Федерации в области законодательного закрепления механизма реализации прав человека и гражданина, связанных со сбором, использованием и обработкой персональных данных, очевидна необходимость дальнейшего развития правового регулирования в этой сфере и целесообразность:

- законодательного закрепления полномочий государственных, в том числе правоохранительных органов по сбору и обработке персональных данных, а также определения порядка обработки особо чувствительных персональных данных, например, сведений о судимости, и органов, уполномоченных на обработку этих данных;
- развития положения пункта 2 части 5 статьи 14 Федерального закона «О персональных данных»



об основаниях ограничения прав субъектов на доступ к своим персональным данным;

- определения в законодательстве Российской Федерации права субъектов персональных данных на доступ к своим персональным данным, содержащимся в информационных системах правоохранительных и иных государственных органов;

- обеспечения независимости государственного органа в сфере защиты персональных данных, а также определения соотношения полномочий этого органа с полномочиями иных органов, осуществляющих надзорные функции, и определения полномочий;
- совершенствования правовых норм об ответственности в сфере обработки персональных данных.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ДИРЕКТОРА ДЕПАРТАМЕНТА
КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БЕЗОПАСНОСТИ
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РФ

Т.А. Полякова,
ВЕДУЩИЙ СОВЕТНИК ОТДЕЛА АДМИНИСТРАТИВНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ И СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
О.В. Тульская