



УДК 342.7 + 347(094.5.072)  
ББК Х400.323 + Х99(4/8)

**Минбалеев А. В.**

## **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПОНЯТИЯ И СУЩНОСТИ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ**

*В статье автор анализирует основные принципы и закономерности, лежащие в основе определения категории «персональные данные». Исследуется зарубежный опыт определения персональных данных в законодательстве. Дается характеристика современному законодательному определению персональных данных, описываются их признаки как вида информации ограниченного доступа.*

**Ключевые слова:** персональные данные, иностранное законодательство, признаки персональных данных.

**Minbaleev A.V.**

## **PROBLEM QUESTIONS OF CONCEPT AND ESSENCE OF THE PERSONAL DATA**

*In the article an author analyses basic principles and conformities to law, being the basis of determination of category the "personal data". Foreign experience of determination of the personal data is investigated in a legislation. Description is given to modern legislative determination of the personal data, their signs are described as a type of information of a limit access.*

**Keywords:** personal data, foreign legislation, signs of the personal data.

Одним из наименее урегулированных правовых режимом информации ограниченного доступа в информационном праве Российской Федерации является правовой режим персональных данных, в связи с чем сегодня ставится задача скорейшего формирования законодательства о персональных данных. Принятие базового закона «О персональных данных» не устранило данную задачу, а наоборот, только ее обострило.

Правовое регулирование персональных данных традиционно включает в себя правовую охрану персональных данных и их разновидности – специальных персональных данных, выделяемых на основе критерия «чувствительности». Подобное выделение специальных данных исходит из сложившегося в судебной практике стран общего права принципа, что распространение определенного факта частной жизни (персональных данных)

признается посягательством на частную жизнь, если это распространение высокопредосудительно для «любого благоразумного человека, наделенного обычной чувствительностью»<sup>1</sup>. Согласно данному подходу, закон не защищает сверхчувствительных людей, поскольку каждый должен открывать свою жизнь до определенного обоснованного предела. Поэтому выделяются обычные и чувствительные персональные данные. Конвенция 108 Совета Европы «О защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных» выделяет категорию «высокочувствительных» данных (данные о расовом или национальном происхождении, политических взглядах, религиозных и иных убеждениях, а также данные, касающиеся здоровья, сексуальной жизни, судимости), подлежащих специальной охране<sup>2</sup>.

Обработка обычных персональных данных либо допускается без особых ограничений, либо ограничивается законодательно, при этом дополнительно выделяются чувствительные данные как разновидность персональных данных с более строгим режимом их использования. Например, Закон Латвии «Об охране данных физических лиц» помимо персональных выделяет специальную их разновидность – «сенситивные»<sup>3</sup>, к которым относят персональные данные, указанные в качестве «высокочувствительных» в Конвенции 108. Закон Венгрии «О защите персональных данных и о публикации данных, представляющих общественный интерес» № LXIII от 1992 года выделяет персональные данные и «специальные данные» (персональные данные, относящиеся к расовой или национальной принадлежности, национальности или этническому статусу, политическим взглядам или партийной принадлежности, религиозным или иным убеждениям; состоянию здоровья, нездоровым пристрастиям, сексуальной жизни и криминальному прошлому). Близкий подход закреплен в Законе Дании о частных записях 1978 г.<sup>4</sup>

Большинство европейских стран выделяют три категории персональных данных. Так, в Бельгии по Законодательному Акту 1992 года о защите данных выделяются «обычные», «чувствительные» и «особо чувствительные» персональные данные<sup>5</sup>. В Испании кроме обычных выделяются «персональные данные, защищаемые особенно тщательно», к которым в соответствии с п. 2 ст. 16 Конституции и пп. 1, 2 ст. 7 Закона «О защите персо-

нальных данных»<sup>6</sup> относятся персональные данные, содержащие сведения об идеологии, профсоюзном членстве, религии и вероисповедании. Все они могут быть обработаны только при наличии четкого и письменного согласия субъекта. Также особо охраняются персональные данные, «касающиеся расовой принадлежности, здоровья, сексуальной жизни, которые могут быть получены и подвергнуты обработке, только если это установлено законом ради общественного блага или если имеется ясно выраженное согласие субъекта» (п. 3 ст. 7 Закона Испании «О защите персональных данных»). Согласно Закону Канады «О защите персональной информации и электронных документов» выделяются данные, включающие имя, служебный или деловой адрес либо телефонный номер служащего организации, которые являются открытыми для всех; персональные данные (информация о подлежащем идентификации физическом лице) и персональная информация о здоровье в отношении физического лица, независимо от того, жив он или нет<sup>7</sup>. Выделение «чувствительных данных» характерно также и для Австрии, Германии, Франции, Великобритании и других стран, где осуществляется регулирование персональных данных.

Определение персональных данных в основном строится на критерии «идентифицируемости субъекта данных». При этом, с точки зрения В. П. Иванского, в отношении всех персональных данных, определяемых исходя из данного критерия, устанавливается единый режим правовой защиты – все персональные данные относятся к категории «конфиденциальных данных»<sup>8</sup>. Из этого делается вывод о формировании самостоятельного направления (в противовес критерию «чувствительности») регулирования персональных данных – на основе критерия «идентифицируемости».

Регулирование персональных данных должно сочетать в себе и принцип «идентифицируемости» и принцип «чувствительности». Верность данного подхода подтверждает и зарубежный опыт, так как во многих странах, которые предусматривают регулирование «чувствительных» персональных данных, само понятие «персональные данные» строится именно на основе признака «идентифицируемости». Так, в Латвии – это «любая информация, относящаяся к идентифицированному или идентифицируемому физическому лицу». По Закону Австрии «О защите персо-

нальных данных» 2000 г. это «сведения, которые идентифицируют определенного или определяемого лица»<sup>9</sup>. Также данный принцип характерен и для Германии (Закон об охране данных 1990 г.), Великобритании (Законы о защите данных 1984 и 1998 гг.), Дании (законодательные акты о регистрах публичных органов власти и о частных регистрах 1979 г.), Франции (Закон об обработке данных, файлах данных и индивидуальных свободах 1978 г.) и многих других стран.

Одной из проблем при построении законодательного определения «персональные данные» является закрепление объема сведений, которые могут быть отнесены к таковым. Необходимо ли специальное указание на конкретные виды сведений, которые могут быть содержанием персональных данных, а также тех, которые таковыми быть не могут? Так, по Закону Швеции «Об охране информации» под персональными данными понимается любая информация, касающаяся того или иного лица<sup>10</sup>. По Закону Таджикистана «Об информации»<sup>11</sup> – это «совокупность документированных или публично объявленных сведений о личности». Чаще всего к персональным данным относится «любая информация о конкретном человеке, которая отождествлена или может быть отождествлена с ним» (ст. 3 Закона Испании «О защите персональных данных») или «данные о физическом лице, позволяющие прямо или косвенно идентифицировать его» (ст. 3 Закона Республики Молдова «Об информатизации и государственных информационных ресурсах»<sup>12</sup>). Такой же подход закреплен в Латвии, Франции, Австрии и других странах. Иногда к персональным данным причисляются дополнительно «выводы, которые могут быть сделаны на основании данных, относящихся к заинтересованному лицу», при этом главное, чтобы была прослежена связь этих данных с заинтересованным лицом (ст. 2 Закона Венгрии). В Германии это «отдельные сведения о личных или деловых отношениях какого-либо определенного или определяемого физического лица» (Федеральный закон об охране данных)<sup>13</sup>. Таким образом, термин «персональные данные» однозначно связывается с личностью и сведениями о ней, но объем этих сведений неоднозначен и зависит от особенностей правовой системы.

В России понятие персональных данных (ранее действовавший Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите

информации») изначально связывалось только непосредственно со сведениями о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданина, но данная формулировка могла быть оправдана только при расширительном толковании термина «жизнь». В ряде законопроектов, предлагаемых в период с 1999 по 2005 г. определение персональных данных в основном строилось из определения, даваемого директивой 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 24 октября 1995 г. «О защите прав частных лиц применительно к обработке персональных данных и о свободном движении таких данных»<sup>14</sup> и директивой 2002/58/ЕС «Об обработке персональных данных и охраны тайны частной жизни в секторе электронных коммуникаций»<sup>15</sup>. Оно основывалось на отнесении к персональным данным любых сведений о конкретном человеке, которые позволяют или могут позволить идентифицировать его (быть отождествлены с ним). Данное определение согласовывалось и с определениями отдельных видов персональных данных, даваемыми в отечественном законодательстве на тот период времени. Так, «персональные данные работника», согласно Трудовому кодексу Российской Федерации, – это «информация, необходимая работодателю в связи с трудовыми отношениями и касающаяся конкретного работника»<sup>16</sup>. Под персональными данными гражданского служащего понимаются «сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданского служащего, позволяющие идентифицировать его личность и содержащиеся в личном деле гражданского служащего либо подлежащие включению в его личное дело»<sup>17</sup>.

В первой редакции Федерального закона «О персональных данных» под персональными данными понималась «любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация». В новой редакции персональные данные – это «любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)». Таким образом, законодатель расширил понятие, и в качестве персональных дан-

ных сегодня может быть рассмотрена и информация, по которой можно даже косвенно определить субъекта персональных данных. Это может быть любая личная информация, которая относится к тому или иному человеку, что позволяет существенно расширить не только понятие персональных данных, но и круг операторов, их обрабатывающих.

При характеристике персональных данных в практической сфере часто возникает потребность в закреплении перечня сведений, которые могут быть персональными данными. В информационном праве также предлагалось дать исчерпывающий перечень сведений, которые законом отнесены к категории персональных данных<sup>18</sup>. Однако опыт правового регулирования в других странах опровергает такой подход. Исчерпывающий перечень не должен устанавливаться законом, поскольку любое ограничение содержания персональных данных может способствовать ограничению прав субъекта. Законодательно должны быть закреплены виды персональных данных, которые могут свободно обращаться, и случаи, когда допускается использование персональных данных без согласия заинтересованного лица. Так, например, не должно применяться требование конфиденциальности в полном объеме в отношении фамилии, имени, отчества лица. Данную информацию определяют обычно как «номинативную», но при этом в «определенных ситуациях и эти сведения также могут рассматриваться как конфиденциальные»<sup>19</sup>. В России открытость данной информации в некоторых случаях также прямо предусматривается. Так, согласно постановлению Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» не могут быть отнесены к сведениям ограниченного доступа фамилии, имени, отчества Председателя и членов Правительства РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, руководителей организаций и органов, образованных при Правительстве РФ, и некоторых других должностных лиц. Определенные ограничения на запрет использования персональных данных без согласия лица предусматриваются российским законодательством в отношении лиц, работающих на режимных объектах; имеющих доступ к государственной тайне; несовершеннолетних и

лиц с психическими отклонениями; лиц, страдающих тяжелыми инфекционными заболеваниями; лиц, содержащихся под стражей, отбывающих наказание в местах лишения свободы или находящихся под административным надзором. Некоторые ограничения неприкосновенности частной жизни допустимы в условиях чрезвычайного положения. Также не требуется согласия лица на сбор, хранение, использование и распространение сведений о нем при проведении следствия, дознания, оперативно-розыскных мероприятий.

Ограничение на использование персональных данных лица закрепляется во многих законодательных актах Российской Федерации. Согласно п. 6 ч. 1 ст. 30 и ч. 2 ст. 61 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, пациент имеет право на сохранение в тайне информации о факте обращения за медицинской помощью, о состоянии здоровья, диагнозе и иных сведениях, полученных при обследовании и лечении, а органы и лица, которым эти сведения стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей, обязаны не допускать их разглашения.

Одной из актуальных проблем правового режима персональных данных является вопрос о возможности применения категории персональных данных к юридическим лицам. Существующие законодательные акты иностранных государств преимущественно отрицательно относятся к данной возможности, однако в некоторых государствах законы о защите персональных данных распространяют свое действие и на юридические лица<sup>20</sup>. Так, исландский законодательный акт 1989 г. о регистрации и обращении с персональными данными распространяет понятие «персональные данные» и на сведения о юридических лицах, признает «корпоративное право на невмешательство в частную сферу»<sup>21</sup>. Также категория «персональные данные» распространяется на юридические лица по законам «О защите персональных данных» Австрии 2000 г. и Швейцарии (Art. 3 lit b Bundesgesetz über den Datenschutz) от 23 марта 1988 г.<sup>22</sup>. В России, на наш взгляд, данное право также законодательно закреплено в Федеральном законе «О связи», в ст. 53 которого сведения обо всех абонентах и оказываемых им услугах связи, ставшие известными операторам связи в силу исполне-

ния договора об оказании услуг связи, являющаяся конфиденциальной информацией. К сведениям об абонентах – юридических лицах при этом относятся наименование (фирменное наименование), фамилия, имя, отчество руководителя и работников этого юридического лица, а также адрес абонента или адрес установки оконечного оборудования, абонентские номера и другие данные, позволяющие идентифицировать абонента или его оконечное оборудование, сведения баз данных систем расчета за оказанные услуги связи, в том числе о соединениях, трафике и платежах абонента<sup>23</sup>.

Персональные данные традиционно включаются в сферу правового регулирования как объекты, над которыми совершаются определенные действия – обработка, в том числе создание, сбор, хранение, модификация, использование, передача, уничтожение и т. п. Поэтому необходимо обязательное законодательное закрепление определений данным действиям. Такой подход широко распространен за рубежом и основывается на четком разграничении данных действий и создании специальных норм в отношении каждого из них. Например, Закон об охране данных Германии предусматривает определение понятиям «сбор», «обработка», «блокирование», «аннулирование», «использование», «анонимизирование». При этом под обработкой понимают накопление, модификацию, передачу, блокирование и аннулирование персональных данных, а под использованием – любое применение данных, которое не включается в обработку. В Испании по Закону «О защите персональных данных» предусматривается универсальный термин – «действия с персональными данными», то есть операции и технические процессы автоматизированного и неавтоматизированного характера, которые способствовали бы сбору, записи, хранению, разработке, изменению, блокированию и уничтожению, а также передаче персональных данных из сообщений, консультаций, взаимосвязей и перемещений информации. Данная формулировка включа-

ет в себя совокупность всех действий с персональными данными и учитывает их автоматизированную обработку. Также дается определение категории «передача или сообщение персональных данных» (любое раскрытие о персональных данных третьему лицу) и «обезличивание персональных данных» (любая обработка личной информации таким образом, чтобы получаемая информация не могла быть отождествлена прямо или косвенно с конкретным человеком).

Персональные данные как разновидность информации ограниченного доступа обладают рядом отличительных признаков, позволяющих говорить об их специальном режиме. Основной особенностью персональных данных является то, что значительное их количество являются открытыми (например, фамилия, имя, отчество лица), но в тот или иной момент времени, применительно к тем или иным обстоятельствам, доступ к ним и их использование могут быть ограничены субъектом персональных данных. Режим же других видов информации ограниченного доступа (преимущественно тайны) исходит из принципа сохранения в тайне этой информации и законодательно закрепляемом запрете ее сбора и распространения. Персональные данные могут охраняться как самостоятельным режимом защиты, так и в режиме государственной тайны или определенного вида информации ограниченного доступа, например, коммерческой тайны или профессиональной тайны. В этом случае персональные данные подобны хамелеону и в зависимости от ситуации «меняют окраску» и охраняются в режиме определенного вида информации ограниченного доступа или при помощи собственных мер, или в режиме совместной охраны. Подобная практика позволяет режиму персональных данных быть очень «гибким» и подстраиваться под те или иные отношения. Обусловливается это тем, что персональными данными могут стать любые сведения, если по ним даже есть косвенная возможность определить физическое лицо.

---

### Примечания

<sup>1</sup> См.: Судебное определение из дела «Диас против Окленд Трибун, Инкорпорейтед» (139 Cal App3d 118, 1983). Цит. по: Иванский В. П. Правовая защита информации о частной жизни граждан. Опыт современного правового регулирования: Монография. – М.: Изд-во РУДН, 1999. – С. 8.

<sup>2</sup> См.: Совет Европы. Конвенция о защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных от 28 января 1981. – СПб.: Манускрипт, 1995. – С. 12.



<sup>3</sup> См.: Ст. 2 Закона Республики Латвия «Об охране данных физических лиц» от 06.04.2000 г. –<http://www.medialaw.ru/exussrlaw/index.htm>.

<sup>4</sup> См.: Briat M. Personal data and the free flow of information // Freedom of data flows and EEC Law. – Boston, 1988. – P. 50.

<sup>5</sup> См.: Иванский В. П. Теоретические проблемы правовой защиты частной жизни в связи с использованием информационных технологий : автореф. дис. ... к.ю.н. – М., 1998. – С. 12.

<sup>6</sup> Органический закон Испании «О защите персональных данных» от 13.12.1999. № 15/99 // Официальный государственный бюллетень Испании. – 14.12.1999. – № 298.

<sup>7</sup> См.: Ст. 2 ч. 1 «Защита персональной информации в частном секторе» Закона Канады «О защите персональной информации и электронных документов» от 13.04.2000. № SI/2000-29 // Шамраев А. В. Правовое регулирование информационных технологий (анализ проблем и основные документы). Версия 1.0. – М., 2003. – С. 690–691.

<sup>8</sup> См.: Иванский В. П. Теоретические проблемы правовой защиты частной жизни в связи с использованием информационных технологий : автореф. дис. ... к.ю.н. – С. 12.

<sup>9</sup> Art. 2 Bundesgesetz Österreich über den Schutz personenbezogener Daten (DSG 2000) // Bundesgesetzblatt. 1999. Teil I. № 165/1999.

<sup>10</sup> См.: Ст. 1 Закона Швеции «Об охране информации» 1973. № 289 // Защита персональных данных: Опыт правового регулирования. – М.: Галерея, 2001. – 236 с.

<sup>11</sup> Закон Республики Таджикистан «Об информации» от 2 декабря 2002. № 71 // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 2002. – № 11. – Ст. 696.

<sup>12</sup> Закон Республики Молдова «Об информатизации и государственных информационных ресурсах» от 21.11.2003 г. № 467-XV // Официальный монитор Республики Молдова. – 01.01.2004. – № 6–12.

<sup>13</sup> См.: § 3 Bundesdatenschutzgesetz Deutschland vom 20. Dezember 1990 // Bundesgesetzblatt, 1990. Teil I. S. 2954.

<sup>14</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr // Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften. Nr. L 281 vom 23.11.95. – S. 31.

<sup>15</sup> Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on Privacy and Electronic Communications) of 12.07.2002. // Official Journal of the European Communities. – 31.07.2002. – L 201/37.

<sup>16</sup> Ст. 85 Трудового кодекса РФ от 30.12.2001. № 197-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Часть I). – Ст. 3.

<sup>17</sup> Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела. Утв. Указом Президента РФ от 30.05.2005. № 609.

<sup>18</sup> См., например: Фатьянов А. А. Тайна и право (основные системы ограничения на доступ к информации в российском праве) : Монография. – М.: МИФИ, 1999. – С. 205.

<sup>19</sup> Терещенко Л.К. Персональные данные в системе конфиденциальной информации. –<http://www.infoforum.ru/detail.php?pagedetail=1019>.

<sup>20</sup> См.: Becker J. Information und Gesellschaft. – Wien; New-York: Springer-Verlag, 2002. – S. 107.

<sup>21</sup> Иванский В. П. Правовая защита информации о частной жизни граждан. Опыт современного правового регулирования : Монография. – С. 11.

<sup>22</sup> Druey J. N. Information als Gegenstand des Rechts: Entwurf einer Grundlegung. – S. 371.

<sup>23</sup> ФЗ РФ «О связи» от 07.07.2003. № 126-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. № 28. – Ст. 2895.

---

**Минбалеев Алексей Владимирович**, к.ю.н., доцент, доцент кафедры конституционного и административного права ЮУрГУ, доцент кафедры информационного права УрГЮА. E-mail: alexmin@bk.ru

**Minbaleev Aleksey Vladimirovich**, senior lecturer on Department of Constitutional and Administrative Law in the South Ural State University, senior lecturer on Department of Informative Law in the Ural State Law Academy, Doctor of Law. E-mail: alexmin@bk.ru