

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ, ЛИЧНУЮ И СЕМЕЙНУЮ ТАЙНУ ПРИ ОБРАБОТКЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

© 2016 г. Вячеслав Борисович Евдокимов<sup>1</sup>,  
Юлия Сергеевна Телина<sup>2</sup>

*В статье рассматриваются актуальные вопросы и проблемы участия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и в субъектах Федерации в обеспечении защиты конституционного права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну при обработке персональных данных.*

*The article deals with topical issues and problems of participation of the Commissioner for human rights in the Russian Federation and in subjects of the Russian Federation in the protection of constitutional rights to privacy, personal and family privacy when processing personal data.*

**Ключевые слова:** Уполномоченный по правам человека, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, персональные данные.

**Key words:** Commissioner for human rights, the right to inviolability of private life, personal and family secrets, personal data.

Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации для нашей страны сравнительно новый, хотя в мировой практике он известен давно.

Согласно определению Международной ассоциации юристов омбудсмен – это служба, предусмотренная Конституцией или актом законодательной власти, возглавляемая независимым публичным должностным лицом высокого ранга, которая ответственна перед законодательной властью, получает жалобы от пострадавших лиц на государственные органы, служащих, нанимателей или действует по собственному усмотрению и уполномочена проводить расследования, рекомендовать корректирующие действия, представлять доклады<sup>3</sup>.

Впервые омбудсман (именно так он именовался с самого начала) появился в Швеции в 1809 г. и на протяжении всего

XIX в. оставался исключительно шведским явлением. В другие страны данный институт стал постепенно проникать в XX в., но поистине триумфальное шествие его по миру наблюдается лишь с середины XX столетия<sup>4</sup>.

Именно с этого времени институт омбудсмана стал рассматриваться как непрменный атрибут демократического государства, что привело к его массовому распространению в самых разных правовых системах на всех континентах. Под воздействием глобализации происходит изменение концепции данного института: из органа контроля за администрацией он превращается в правозащитный институт. В отличие от классического института, современные омбудсманы являются многофункциональными государственными органами, содействующими реализации общепризнанных принципов и норм по правам человека на внутригосударственном уровне, развитию международного и регионального сотрудничества по правам человека, играют профилактическую роль в предотвращении нарушений конституционных прав<sup>5</sup>.

К новому типу омбудсманов относится и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, которому в 2009 г. Международный координационный комитет национальных институтов по содействию и защите прав человека ООН присвоил высший аккредитационный статус, означающий полное соответствие Принципам (национальных)

<sup>1</sup> Главный научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, доктор юридических наук, профессор (E-mail: vevdokimov@list.ru).

Vyacheslav Evdokimov, chief researcher of the division of problems of prosecutorial supervision and strengthening of legality in the sphere of constitutional rights and freedoms of man and citizen research Institute of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor (E-mail: vevdokimov@list.ru).

<sup>2</sup> Соискатель Академии Генеральной прокуратуры РФ (E-mail: vevdokimov@list.ru).

Julia Telina, the applicant of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation (E-mail: vevdokimov@list.ru).

<sup>3</sup> См.: Семенова А.Ю. Уполномоченный по правам человека в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006.

<sup>4</sup> См.: Автономов А.С. Правовое обеспечение института детского омбудсмана в современной России // Институт уполномоченного по правам ребенка в России / Сост. и общ. ред. Г.В. Сабитова. М., 2005. С. 17, 18.

<sup>5</sup> См.: Чуксина В.В. Внесудебная защита прав человека: постомбудсмен-институты // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6.

специализированных институтов по содействию и защите прав человека<sup>6</sup>.

В России идея учреждения института парламентского уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое выражение в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 г. Верховным Советом РСФСР (ст. 40)<sup>7</sup>.

В ст. 103 Конституции РФ упоминается о введении в систему государственных органов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, основной целью деятельности которого согласно Федеральному конституционному закону “Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации” от 26 февраля 1997 г.<sup>8</sup> является “обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами”.

К задачам Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации относятся: содействие восстановлению нарушенных прав и свобод граждан; совершенствование законодательства в области прав и свобод человека и гражданина; формирование всеобщей культуры прав человека, повышение осведомленности граждан о правах и свободах, гарантированных Конституцией РФ; развитие международного и межрегионального сотрудничества в области прав и свобод.

Одна из главных особенностей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – практически полное отсутствие у него каких-либо силовых функций. Он не правомочен на вынесение государственно-властных решений. Его деятельность не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Можно сказать, что этот конституционно-правовой институт в большей степени есть публично-правовое средство защиты, т.е. “власть авторитета” (*authority*), поскольку лишен каких-либо признаков “власти силы” (*power*)<sup>9</sup>. Деятельность Уполномоченного по правам человека лишь дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан.

Вторая важная особенность обсуждаемого института – его открытость и доступность, политическая нейтральность и самостоятельность. Как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, так и уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации после своего назначения (избрания) действуют, подчиняясь только закону. Они не встроены ни в федеративную, ни в региональную систему органов государственной власти, а также органов местного самоуправления. Среди них самих отсутствует какая-либо властная иерархия<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> См.: Чуксина В.В. Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в системе государственной защиты прав человека // Правозащитная деятельность органов государственной власти: проблемы и перспективы. Материалы “круглого стола” с международным участием. Иркутск, 2012. С. 157.

<sup>7</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.

<sup>8</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

<sup>9</sup> См.: Институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации. Учеб. пособие. СПб., 2003.

<sup>10</sup> См.: Ухтияров А.И. Уполномоченный по правам человека как публично-правовой институт защиты прав граждан // Омбудсмен. 2013. № 1. С. 29–33.

Все вышеизложенные обстоятельства определяют особенность деятельности данного института при осуществлении защиты прав и свобод граждан в Российской Федерации.

Вместе с тем авторы разделяют позиции Г.Н. Комковой и Н.Ф. Лукашовой, которые полагают, что “в своей деятельности по защите прав человека уполномоченный не может действовать обособленно от других государственных органов. Для наиболее эффективной реализации своих полномочий по восстановлению нарушенных прав граждан ему необходимо исполнять возложенные на него функции совместно с государственными, общественными и другими структурами. Однако именно этот аспект деятельности уполномоченного является наименее урегулированным. Необходимо разрешение проблемных вопросов и противоречий, возникающих при взаимодействии уполномоченного с другими структурами”<sup>11</sup>.

Указанные доводы особенно актуальны в отношении взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) в области обеспечения защиты конституционного права гражданина на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных.

Изучение вышеизложенного вопроса показало отсутствие какого-либо взаимодействия этих двух институтов в обеспечении защиты вышеуказанного конституционного права и фактическое устранение Уполномоченного по правам человека от практического участия в его реализации.

Анализ докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за последние годы свидетельствует о том, что наряду с другими конституционными правами граждан вопросам защиты права гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну при обработке персональных данных (главным образом реализации положений ст. 23 и 24 Конституции РФ) уделяется весьма незначительное внимание.

Так, факты вторжения в личную жизнь человека, а также вопросы сбора и обработки персональных данных нашли свое отражение в нескольких докладах Уполномоченного за 2009, 2010 и 2011 гг., тогда как обсуждаемые проблемы реализации указанного права имели место гораздо раньше, не утратив вместе с тем своей актуальности и сегодня.

Примечательным является тот факт, что во всех случаях, отмеченных в ежегодных докладах, Уполномоченным по правам человека излагаются личные позиции и предлагаются некие общие оценки применения отдельных положений законодательства при рассмотрении конкретного случая, но при этом не уделяется должного внимания принимаемым мерам по устранению допущенных нарушений прав граждан в области персональных данных. Так, например, в Докладе за 2009 г. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукин рассматривает Федеральный закон “О персональных данных” как важный шаг в деле обеспечения права человека на личную жизнь. В то же время в докладе отмечается, что многие нормы этого Закона работают плохо. Среди причин этого – неясность в их толковании, в определении целей обработки данных, отсутствие широкой информированности граждан о предоставленных им правах и механизмах защиты, а также незначительное число кон-

<sup>11</sup> Комкова Г.Н., Лукашова Н.Ф. Проблемы взаимодействия уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации с государственными органами и органами местного самоуправления // Омбудсмен: государство и защита прав человека. 2012. № 1.

тролирующих его исполнение органов в сравнении с числом операторов, осуществляющих обработку персональных данных. Уполномоченный по правам человека полагает необходимым обратить особое внимание на изучение опыта Европейского Суда по правам человека, который к настоящему времени вынес ряд прецедентных постановлений в этой области<sup>12</sup>.

В докладах за 2010 и 2011 гг. также отсутствует указание о каком-либо взаимодействии Уполномоченного по правам человека с Роскомнадзором или попытках наладить взаимодействие при решении возникающих проблем в области защиты права на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных. В них были высказаны лишь позиции в отношении следующих вопросов, касающихся рассматриваемого права:

пределы объема персональных данных, содержащихся в документах, устанавливающих личность человека;

экспериментальное введение Паспорта здоровья школьника, представляющего собой комплексный документ, содержащий всю информацию о здоровье ребенка, его физическом и психо-эмоциональном состоянии, о его семье, успеваемости и личных достижениях;

прослеживающийся на протяжении нескольких лет вопрос о принудительном дактилоскопировании и фотографировании граждан для учета правоохранительных органов.

Между тем при обсуждении указанных проблемных вопросов Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отметил целесообразность в порядке эксперимента проведения тотальной проверки законности дактилоскопирования задержанных в каком-либо субъекте Федерации<sup>13</sup>, а при рассмотрении вопроса о введении Паспорта здоровья школьника ограничился разъяснениями и рекомендациями по совершенствованию вышеуказанного документа<sup>14</sup>.

Следует также отметить, что указанные вопросы одновременно рассматривались и Роскомнадзором. Однако несогласованность уполномоченных органов при решении важных и достаточно спорных вопросов, затрагивающих неопределенный круг российских граждан (а в данном случае речь еще идет и о правах несовершеннолетних детей), приводит к тому, что многие из существующих проблем не находят своего решения в течение ряда лет и актуальны до сих пор. Речь идет в первую очередь о чрезмерности собираемых различными ведомствами и организациями персональных данных, создании электронных баз персональных данных и др.

В то же время целью взаимодействия уполномоченных органов прежде всего является объединение имеющегося правового механизма для обеспечения эффективной защиты прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, иными органами и учреждениями.

Между тем рассмотренные обстоятельства подтверждают отсутствие налаженного взаимодействия Уполномоченного по правам человека с Роскомнадзором в сфере обеспечения

механизма защиты прав граждан на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных. Параллельное решение зачастую аналогичных вопросов без объединения правовых средств и потенциала, предоставленного законодательством, не способствует эффективной защите прав человека и гражданина.

Таким образом, остаются нереализованными применительно к рассматриваемому праву на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных следующие направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации:

принятие по собственной инициативе соответствующих мер в пределах своей компетенции при наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих большое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты;

направление государственным органам, органам местного самоуправления и должностным лицам замечаний и предложений общего характера, относящихся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина, совершенствованию административных процедур.

Перефразируя предложение, высказанное Г.Н. Комковой и Н.Ф. Лукашовой<sup>15</sup>, нельзя не отметить необходимости совершенствования взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Роскомнадзором в рамках защиты прав субъектов персональных данных, для чего требуются:

законодательное закрепление основных направлений сотрудничества между ними;

выработка рекомендаций по осуществлению согласованных мероприятий в целях решения практических задач в области защиты права на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных;

разработка механизма реализации совместных действий для обеспечения их практического применения.

Если обратиться к деятельности и практике взаимодействия уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации и территориальных органов Роскомнадзора в рамках защиты персональных данных, то можно отметить следующее.

В настоящее время институт уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации образован во всех субъектах, включая Республику Крым и город федерального значения Севастополь.

Анализ принятых нормативных правовых актов субъектов Федерации позволяет сделать вывод о том, что проблемы компетенции регионального уполномоченного по правам человека, не получив должного закрепления на федеральном уровне, не нашли единого подхода и на уровне субъекта Федерации.

Многие проблемы функционирования института уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации схожи, поскольку непосредственным образом связаны с вопросами его полномочий и компетенции. При их определении принципиальным является понимание природы этого института как органа, содействующего государственному контролю за затрагивающей права и свободы человека и гражданина деятельностью органов власти, а также дополняющего существующие механизмы их обеспечения и защиты.

<sup>15</sup> См.: Комкова Г.Н., Лукашова Н.Ф. Указ. соч.

<sup>12</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 год // <http://www.rg.ru/2010/05/28/doklad-lukin-dok.html> (Дата обращения: 10.12.2013 г.).

<sup>13</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год // <http://ombudsmanrf.org/doklady/718-2010> (Дата обращения: 10.12.2013 г.).

<sup>14</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год // <http://ombudsmanrf.org/doklady/717-2011> (Дата обращения: 10.12.2013 г.).



До настоящего времени остается актуальным вопрос о соответствии целей и задач института уполномоченного тому объему и функциональному содержанию полномочий, которыми он наделен<sup>16</sup>.

Существенным прорывом в вопросе расширения полномочий омбудсманов можно считать принятие Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека” от 6 апреля 2015 г.<sup>17</sup>, разработка которого была инициирована Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой.

Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.<sup>18</sup> был дополнен ст. 16.1, закрепившей правовой статус уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации.

Определено, что конституцией (уставом), законом субъекта Федерации в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления могут учреждаться должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации либо иные государственные должности, создаваться государственные органы. Порядок организации и осуществления деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации определяется конституцией (уставом), законом субъекта Федерации.

Вместе с тем вопросы взаимодействия уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в рамках обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав и интересов граждан не нашли своего законодательного закрепления и в вышеуказанных нормах.

Взаимодействие уполномоченного с другими органами государственной власти в регионе, как правило, осуществляется на основе специальных, конкретных соглашений о сотрудничестве, что порождает многие особенности в правовых формах деятельности уполномоченных<sup>19</sup>.

Изучение правоприменительной практики Роскомнадзора и его территориальных органов свидетельствует, что взаимодействие с соответствующими уполномоченными по правам человека в субъектах Федерации не налажено, сотрудничество не осуществлялось.

Заслуживает внимания также другая функция Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Так, согласно ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры

Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, Уполномоченный по правам человека может существенно влиять на разработку и применение правовых норм, чтобы привести федеральное законодательство в соответствие с международными гуманитарными тенденциями, обеспечив при этом приоритет соблюдения прав граждан<sup>20</sup>.

Однако, как показывает изучение практики, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации ни разу не вносились предложения по совершенствованию законодательства в области персональных данных с тем, чтобы улучшить и конкретизировать требования закона и обеспечить эффективную защиту прав граждан на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных.

Законы субъектов Федерации об уполномоченных по правам человека и практика их деятельности свидетельствуют о необходимости признания за ними права законодательной инициативы, что позволит ускорить процедуру прохождения проектов законов до окончательного рассмотрения и принятия предложений уполномоченных по совершенствованию регионального законодательства, повысить эффективность их деятельности в области защиты прав и свобод граждан.

Резюмируя вышеизложенное с учетом выявленных проблем, авторы полагают необходимым:

совершенствование правового регулирования в сфере реализации правотворческой, информационно-аналитической и просветительской деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в области права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну при обработке персональных данных;

наладить сотрудничество и взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с Роскомнадзором, а также их органов в регионах в рамках защиты права на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных, для чего требуются: законодательное закрепление основных направлений сотрудничества между ними; выработка рекомендаций по осуществлению согласованных мероприятий в целях решения практических задач в области защиты права на неприкосновенность частной жизни при обработке персональных данных; разработка механизма реализации совместных действий для обеспечения их практического применения.

Нуждаются в унификации вопросы организационного характера, касающиеся дополнения функций уполномоченных по правам человека в регионах правом законодательной инициативы по совершенствованию регионального законодательства в области защиты права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну при обработке персональных данных неопределенного круга лиц, а также порядок взаимодействия с территориальными органами Роскомнадзора.

<sup>16</sup> См.: Кручинин Ю.С. Вопросы совершенствования законодательства, регламентирующего деятельность региональных омбудсменов // Росс. юстиция. 2015. № 8.

<sup>17</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2015. № 14. Ст. 2007.

<sup>18</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>19</sup> См.: Ухтияров А.И. Указ. соч. С. 29–33.

<sup>20</sup> См.: там же.