

Статья 24 Конституции РФ

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Комментарий к Статье 24 Конституции РФ

1. Часть 1 комментируемой статьи придает особое значение защите информации о частной жизни лица, поскольку любое несанкционированное информационное вмешательство в сферу частных отношений не только умаляет достоинство личности (ч. 1 ст. 21 Конституции), делая ее объектом внешнего манипулирования, но и представляет реальную угрозу праву на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны (ст. 23, 25 Конституции), иным правам и свободам, связанным с самоопределением личности (ст. 26, 28-30 и др.).

Характерно, что само понимание и развитие права на информационную защиту частной жизни было обострено примерами тоталитарных режимов XX в. с их стремлением к всеобщему наблюдению и тотальному контролю за личностью, наиболее провидчески описанному в известном романе Дж. Оруэлла "1984 год". Не менее актуальна эта проблема и в настоящее время в связи с изобретением и развитием технических средств наблюдения, которые позволяют без труда анонимно вторгаться в частную жизнь, с распространением электронно-компьютерных систем и информационных сетей, способных накапливать, хранить и использовать неограниченные базы индивидуальных данных и не дающих абсолютных гарантий их сохранности, с повышением чисто коммерческой ценности любой информации, в том числе информации о частной жизни.

Право на частную жизнь, в том числе на информационное невмешательство в нее, основывается на идее самоопределения и автономности личности, свободе индивида в приватной, интимной сфере его жизни от внешнего контроля со стороны государства и общества. Это сфера, куда не должна проникать правовая регламентация, но граница которой должна быть защищена законом. И хотя границу эту определить чрезвычайно трудно, она должна толковаться максимально широко в пользу личных прав.

В американской конституционной практике право на неприкосновенность частной жизни (прайвеси), иногда определяемое как "право быть оставленным в покое", первоначально возникло как потребность в защите от так называемой желтой прессы и в дальнейшем стало трактоваться весьма широко, включая защиту от произвольного вмешательства власти в частные отношения. Немецкая правовая доктрина сформулировала по этому поводу идею информационного суверенитета личности. Практика толкования Европейским Судом по правам человека ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предусматривающей право на неприкосновенность частной жизни, пошла по пути признания в этой норме весьма широкого объема правомочий, образующих "хартию личной независимости", подводя под понятие "частная жизнь" практически неограниченный круг отношений.*(247)

Американский ученый А. Вестин в книге "Приватность и свобода" сформулировал четыре формы приватности: "уединение", исходящее из потребности быть избавленным от наблюдения посторонних; "интимность", предполагающая замкнутость и добровольность общения; "сдержанность" как форма соблюдения психологического барьера с окружающими; "анонимность" как стремление остаться неузнанным в общественном месте.*(248) Таким образом, частная, приватная сторона жизни покоится на естественных человеческих потребностях и интересах, противостоящих публичному вмешательству и

контролю. Человек вправе контролировать свою личную жизнь и ограничивать доступ к ней кого бы то ни было.

Действующий в настоящее время Закон об информации, информационных технологиях и защите информации определяет информацию как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их предоставления. Конфиденциальность информации определяется как обязательное требование не передавать такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя (ст. 2). Очевидно, что всякие сведения о частной жизни лица обладают конфиденциальным характером, однако определить их перечень в законе было бы затруднительно и вряд ли целесообразно, поскольку это неминуемо сужало бы понятие частной жизни и объем гарантий ее защиты. Бесспорно, что право на неприкосновенность частной жизни связано с целым рядом других основных прав и свобод, определяющих индивидуальность и автономию человеческой личности. Во всяком случае к конфиденциальной информации о частной жизни следует отнести сведения о расовом, национальном и социальном происхождении лица, данные о его духовном мире, об отношении к религии, о взглядах, мнениях и убеждениях, о морально-значимом поведении, данные о неофициальном общении и межличностных связях, семейных и интимных отношениях, сведения о принадлежности его к общественным объединениям, о здоровье, имуществе, доходах, о профессиональной деятельности, иные факты его биографии и жизни, которые он не считает возможным опубликовать. Лишь само лицо вправе определять, какие именно сведения имеют отношение к его частной жизни и какова степень чувствительности для него той информации о ней, раскрытие которой повлечет для него душевную боль или моральный ущерб.

Между тем существует другая проблема. Множество государственных и муниципальных органов, юридических и физических лиц в силу своей компетенции или характера и целей деятельности накапливают у себя, хранят и используют данные, в том числе в виде компьютерных баз и информационных систем, которые содержат сведения, относящиеся к частной жизни граждан, а в определенных случаях обязывают их предоставлять им информацию такого рода. Это прежде всего правоохранительные органы, органы специального учета и регистрации, налоговые службы, медицинские пенсионные учреждения, работодатели службы бытовых услуг, банковские, страховые, маркетинговые и иные коммерческие организации и службы и т.д.

Информация подобного рода может составлять содержание государственной, налоговой, врачебной, коммерческой, служебной, личной или семейной тайны. Специалисты насчитывают более 20 видов конфиденциальной информации, регулируемой сотнями законов и иных нормативных актов.^{*(249)} С точки зрения требований ч. 1 ст. 24 Конституции наиболее уязвимой является такая информация, по которой можно персонифицировать отдельную личность и которая находится вне пределов постоянного контроля данного лица. Законодательство РФ выделяет информацию такого рода в отдельную категорию персональные данные, которая хотя и пересекается с формулой "информация о частной жизни", но не вполне идентична ей.

Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ "О персональных данных" относит к персональным данным любую информацию, относящуюся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе фамилию, имя, отчество, год, месяц, дату и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессию, доходы, другую информацию (ст. 3). Отдельно Закон выделяет биометрические персональные данные (ст. 11). Указанный Закон регулирует порядок обработки (сбора, систематизации, накопления, хранения, использования и распространения) персональных данных, в том числе с использованием средств автоматизации, для всех операторов, включая органы государственной власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц.

Принципы и условия обработки персональных данных соответствуют основным требованиям международных актов - Конвенции "О защите личности в связи с автоматической обработкой персональных данных", принятой в 1981 г. Советом Европы, а также рекомендациями Комитета

Министров государств - членов Совета Европы 1986 и 1987 г., касающихся использования и защиты персональных данных. Так, персональная информация относится к категории конфиденциальной и не может распространяться без согласия субъекта. Обработка персональных данных допускается только с согласия субъектов персональных данных, за исключением случаев, перечисленных в законе. Сбор персональных данных должен осуществляться законным и добросовестным образом, исключительно в соответствии с определенными и заявленными целями и законными полномочиями оператора. Сведения должны носить точный и достоверный характер и не превышать необходимого для данных целей объема и срока хранения (ст. 6, 7).

Закон особо оговаривает недопустимость обработки специальных категорий персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни. Хотя и здесь предусмотрены определенные исключения (ст. 10). Одним из условий автоматизированной обработки персональных данных является то, что такая обработка сама по себе не может порождать юридические последствия в отношении субъекта этих данных (ч. 1 ст. 16).

Субъект персональных данных при определенных условиях имеет право доступа к своим персональным данным, право на получение сведений об их содержании, источнике получения и иных лицах, имеющих доступ к его данным от оператора, о целях и способах обработки данных, право требовать их уточнения, блокирования или уничтожения. Он также дает письменное согласие на включение своих персональных данных в общедоступные источники (справочники, адресные книги и т.п.) (ст. 8, 14-17).

Закон налагает на оператора обязанность принимать необходимые организационные и технические меры для защиты персональных данных от неправомерного или случайного доступа к ним, уничтожения, изменения, блокирования, копирования, распространения, а также от иных неправомерных действий. Контроль и надзор за обработкой персональных данных возлагается также на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи (ст. 23).

Следует отметить, что конфиденциальность и защита персональных данных и информации о частной жизни предусматривается и целым рядом других федеральных законов: [гл. 14 ТК](#), ст. 61, 68 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан, ст. 9 Закона РФ "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании", [ст. 139 СК](#), ст. 41 Закона о СМИ, ст. 3 Закона о свободе совести и о религиозных объединениях, ст. 53 Федерального закона "О связи", ст. 16 Федерального закона от 02.12.1990 N 395-1 "О банках и банковской деятельности" (в ред. от 08.04.2008) и т.д.

За нарушение требований по обеспечению безопасности персональных данных и конфиденциальности информации о частной жизни лица законодательство предусматривает гражданскую, административную ([ст. 13.11 КоАП](#) и др.), дисциплинарную и иную ответственность. Наиболее опасные посягательства в этой сфере влекут ответственность по УК: за нарушение неприкосновенности частной жизни, включая незаконное собирание или распространение сведений о частной жизни лица без его согласия (ст. 137), нарушение тайны связи (ст. 135), незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну (ст. 183), неправомерный доступ к компьютерной информации и иные преступления в этой сфере (ст. 272-274).

Вместе с тем тогда, когда это представляет собой необходимую в демократическом обществе меру, направленную на защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства, федеральным законом в силу ч. 3 ст. 55 Конституции могут быть предусмотрены определенные ограничения права каждого на защиту информации о его частной жизни, которые не могут посягать при этом на существование конституционного права.

Так, Федеральный закон "О персональных данных" делает исключение из общего требования о согласии субъектов на обработку их персональных данных для случаев, когда обработка персональных данных

осуществляется на основании федерального закона, устанавливающего ее цель, условия получения и круг субъектов персональных данных, а также определяет полномочия оператора. Кроме того, предусмотрен ряд случаев, когда это оправдано публичными интересами или интересами самого субъекта (ст. 6, 10). Исключения, в частности, допускаются, когда обработка персональных данных необходима в связи с осуществлением правосудия или осуществляется в соответствии с законодательством о безопасности, об оперативно-розыскной деятельности, в соответствии с уголовно-процессуальным или уголовно-исполнительным законодательством (ст. 10, 11, 14 и др.).

При этом, однако, всеми государственными органами и должностными лицами должны соблюдаться указанные выше общие принципы сбора и обработки информации о частной жизни граждан, включая законность целей и полномочий, добросовестность, достоверность, достаточность соответствующих сведений и т.п., а у граждан должна оставаться возможность контроля за такой информацией и судебной защиты своих прав.

Наиболее уязвимой с этой точки зрения представляется сфера оперативно-розыскной деятельности, которой в настоящее время занимается значительное количество специальных служб, а способы их деятельности сами по себе предполагают конспиративный, негласный, тайный характер, включая сбор информации о частной жизни. Практика и ряд исследований отмечают при этом недопустимую неопределенность и размытость правового регулирования оперативно-розыскной деятельности, отсутствие законной процедуры, неадекватно широкое усмотрение спецслужб в определении своих полномочий, неэффективность контроля и судебной защиты от возможного произвола, что существенно снижает уровень гарантий неприкосновенности частной жизни.*(250)

Следует отметить, что право на конфиденциальность частной жизни в определенных случаях может вступать в конфликт с правом свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции). Речь идет о государственных и общественных деятелях, известных личностях и популярных персонах, представляющих общественный интерес. Судебная практика, в том числе практика Европейского Суда по правам человека, признает, что личная жизнь таких лиц должна быть более открыта для публики, однако поиск пределов этой открытости и баланса интересов представляется пока незаконченным.

2. Часть 2 комментируемой статьи закрепляет право каждого на доступ не только к своей персональной информации, но к любым другим сведениям, непосредственно затрагивающим права и свободы, обязывая органы государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц обеспечивать возможность ознакомления с соответствующими документами и материалами. Указанное право корреспондирует не только принципу свободы информации (ч. 4 ст. 29 Конституции), но и праву каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе и в суде (ст. 45, 46 Конституции).

Закон об информации, информационных технологиях и защите информации разделяет информацию на общедоступную и информацию, доступ к которой может быть ограничен федеральными законами. К информации ограниченного доступа относятся сведения, составляющие государственную и иную тайну. Критерии отнесения к соответствующей категории тайны и перечни конфиденциальных сведений должны быть установлены федеральными законами. Вместе с тем не может быть ограничен доступ:

- к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;
- информации о состоянии окружающей среды;
- информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (кроме сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

- информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан и организаций такой информацией;
- иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами (ч. 4 ст. 8).

Статья 140 УК устанавливает уголовную ответственность должностных лиц за неправомерный отказ в предоставлении собранных в установленном порядке документов и материалов, непосредственно затрагивающих права и свободы гражданина, либо предоставление гражданину неполной или заведомо ложной информации, если эти деяния причинили вред правам и законным интересам граждан. А ст. 237 УК вводит уголовную ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни и здоровья людей.

В Постановлении от 18.02.2000 N 3-П*(251) Конституционный Суд сформулировал важные позиции, касающиеся получения информации (речь шла о материалах прокурорской проверки), непосредственно затрагивающей права и интересы заявителя. Конституционный Суд РФ указал, в частности, что право каждого на получение информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы, и корреспондирующая этому праву обязанность органов государственной власти и их должностных лиц предоставить такую информацию не могут быть полностью исключены, что привело бы к недопустимому умалению самого конституционного права. Установленные пределы ограничения должны быть соразмерны и могут быть обусловлены исключительно содержанием информации. Рациональная организация деятельности органов власти не может служить основанием для ограничения этого права. При этом суд не может быть лишен возможности определять, обоснованно ли по существу признание тех или иных сведений не подлежащими распространению.