Категория «Персональные данные» и ее содержание

Фатьянов Алексей Александрович
доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, заведующий кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, fatyanov.aa@rea.ru,

Лахтина Татьяна Алексеевна
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, lahtina.ta@rea.ru

Статья посвящена правовому анализу содержания категории «персональные данные». Закрепление категории обусловлено активным развитием информационных технологий, процессом автоматизации обработки информации и необходимостью в этой связи упорядочения оборота персональных данных. В работе освещены исторические этапы появления данного понятия в актах международного права и национальном законодательстве отдельных стран, проведено сравнительное исследование дефиниции «персональные данные» в правовых актах различного уровня. На основе проведенного анализа нормативно закрепленных дефиниций и перечней сведений о физическом лице, относимых к персональным данным, авторами сформулированы выводы о наличии правовой неопределенности в категоризации такой информации и практические рекомендации, направленные на ее преодоление.
Ключевые слова: Персональные данные, автоматизированная обработка информации, защита персональных данных, идентификация личности, приватность информации, категории персональных данных.

Категория «персональные данные» является одной из самых сложных для правового опосредования в силу ее предельной неопределенности, которая, как представляется авторам, на заре возникновения современной системы правового регулирования данных отношений, возникла скорее всего из-за невозможности осознания ее правовой и социальной природы, а затем превратилась в своего рода мантру, когда уже не понимая, о чем в действительности идет речь, в законодательных актах разных государств одно и тоже определение повторяется, за редким исключением, практически буквально.

Обратимся к истории вопроса. Персональные данные в качестве понятия появились первоначально на международном уровне, в связи с принятием Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Страсбург, 28.01.1981 г.)[1]. Проблема возникла в связи с ростом уровня автоматизации обработки информации о физических лицах и их слабо контролируемой трансграничной передачи.

Естественно, на заре регулирования точно и адекватно определить содержание данной категории было практически невозможно, поэтому пошли по пути максимального охвата, признав персональными данными любую информацию об определенном или поддающемся определению физическом лице.

Отметим сразу, что данное определение было введено только для целей данной Конвенции, которая заключалась в уважении прав и основных свобод физических лиц и, в частности, их права на неприкосновенность частной жизни только в отношении автоматизированной обработки информации о данных лицах. Данный подход абсолютно не исключал возможности конкретизации данной категории на уровне законодательства отдельных союзов государств или национального законодательства, чего, однако, не последовало.

Директива ЕС № 95/46ЕС Европейского парламента и Совета о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных [2] и последующие за ней акты, направленные на упорядочение оборота персональных данных повторили определение Конвенции слово в слово.

В национальных законах государств, возникших на постсоветском пространстве, также не стали «мудрствовать лукаво» и продублировали данное определение. Справедливости ради следует отметить, что в первой редакции Федерального закона «О персональных данных» в Российской Федерации [3] определение рассматриваемой категории звучало следующим образом: «персональные данные - 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». Однако в редакции от 25.07.2011 г. [4] определение получило стандартизованную безликую форму, которая сохранилась до сего времени.

Исключение составляют лишь два законодательных акта:

- Закон Республики Таджикистан «О защите персональных данных» [5], где персональные данные определяются как «сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни субъекта персональных данных, позволяющие идентифицировать его личность»;

- Закон Туркменистана «Об информации о личной жизни и ее защите» [6], который вообще не оперирует понятием «персональные данные».

Однако системная связь между информацией и идентификацией на ее основе личности человека сохраняется во всех актах.

Возникает вопрос: а что, собственно, негативного в данном подходе?

В качестве первого негативного момента следует выделить то, что нарушается принцип правовой определенности при регулировании, а он лежит (или должен лежать) в основе любой системы законодательства на протяжении тысячелетий.

В качестве второго негативного момента, вытекающего из первого, можно выделить возникающую возможность произвольного толкования содержания информации, относимой или не относимой к персональным данным. Поэтому к персональным данным относят и адрес электронной почты физического лица (письмо Минцифры России от 17.03.2022 г. № П25-5623-ОГ[7]) и его абонентский номер в телефонной сети, и профессия, и занимаемая должность и т.п. и

т.д. (письмо Минцифры России от 28.08.2020 г. № ЛБ-С-074-24059[8]). К сожалению, данными актами, не очерчивается для правоприменителя разница между адресом личной электронной почты и адресом служебной, а также между абонентским номером, зарегистрированным на гражданина, как на частное лицо, и аналогичным номером, зарегистрированным как на должностное лицо. А такая разница должна быть.

В качестве третьего негативного момента можно выделить то, что отнесение любой информации о физическом лице, позволяющей соотнести ее содержание с этим лицом, порождает неизбежную необходимость в ее защите, а слишком большие объемы такой информации порождают излишние, зачастую реально не обоснованные финансовые затраты на организационные и технические меры защиты, в которых на самом деле нет необходимости.

Правовая неопределенность понятия «персональные данные» неизбежно порождает необходимость какой-то конкретизации перечня категорий информации, относимой к ней. В частности, это вылилось в принятие целого ряда подзаконных актов, где такие попытки осуществляются.

Например, в приложении № 6 к приказу Росавиации России от 19.11.2025 г. № 888-П «Об обработке персональных данных в Федеральном агентстве воздушного транспорта и его территориальных органах» [9] такой перечень официально изложен из 37 позиций, среди которых 36 конкретные, а одна имеет признаки неопределенности. Попробуем проанализировать некоторые из них под призмой приватности этой информации.

Однако прежде обратимся к самому термину «приватность», который, по мнению авторов, четко солидаризуется с категориями «частная жизнь» и «информация о частной жизни». По утверждению А.Х. Ульбашева категория «приватность» была введена американскими юристами С. Варреном и Л. Брэндайсом еще в XIX в. и определялась как право быть оставленным в одиночестве, а в дальнейшем трансформировалась в субъективное право человека самостоятельно определять, где, как и каким образом представлять информацию о себе [10].

Далеко не всякая информация о физическом лице может быть приватной изначально. Так, награждение граждан государственными наградами (если речь не идет о лицах, награждение которых проводилось в режиме государственной тайны) транслируется публично, доступ к указам Президента Российской Федерации о награждении совершенно открыт, поэтому «информация о государственных наградах, иных наградах и знаках отличия (кем и когда награжден)», определенная п. 26 рассматриваемого Перечня в качестве персональных данных, явно не подпадает под категорию приватной информации. Аналогично невозможно сделать приватной информацию о наличии у физического лица статуса иностранного агента (п. 16 Перечня), так как Реестр иностранных агентов открыто публикуется для всеобщего сведения на официальном сайте Министерства юстиции Российской Федерации [11]. Наличие у государственного или муниципального служащего классного чина государственной или муниципальной службы, а равно у государственного служащего дипломатического ранга, воинского или специального звания ученой степени и ученого звания также вряд ли возможно признать приватной информацией (п.п. 10, 12 Перечня), даже если речь идет о наименовании документа о присвоении чина, ранга, степени или звания, номере и дате этого документа.

Вызывает обоснованные сомнения и отнесение к персональным данным такой категории информации, как «сведения об адресах сайтов и (или) страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которых государственным гражданским служащим, гражданином Российской Федерации, претендующим на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации, размещались общедоступная информация, а также данные, позволяющие его идентифицировать» (п. 31 Перечня). Если эта информация общедоступная, то каковы правовые основания относить ее к категории конфиденциальной? Схожие ошибки можно встретить и в аналогичных перечнях, действующих в других федеральных органах исполнительной власти и государственных организациях.

Однако есть и эксклюзивные подходы. Так, в частности, в Федеральной службе по финансовому мониторингу решили отнести к категории персональных данных «сведения о замещении государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации, муниципальной должности (полное наименование должности» (п. 21 приложения № 6 к приказу Росфинмониторинга от 18.04.2023 г. № 84 [12]), то есть если гражданин был федеральным министром или сенатором Российской Федерации, то полное наименование замещаемой им (подчеркнем - публичной) должности в соотношении с его фамилией, именем и отчеством является персональными данными, то есть конфиденциальной информацией, подлежащей распространению только с его согласия? При такой логике можно зайти весьма далеко.

Практически во всех перечнях, которые авторы настоящей работы изучили, к категории персональных данных относятся фотографии «субъекта персональных данных». Но как при этом быть с фотографиями лиц, выступавших на различных конференциях с указанием своей должности, фотографиях, приведенных на множестве сайтов органов публичной власти и организаций. Есть сомнения в том, что в каждом таком случае от «субъекта персональных данных» бралось отдельное разрешение на публикацию. Хотя проблема идентификации физического лица по его фотографии при современном развитии информационных технологий представляет собой отдельную проблему, требующую специального исследования.

Обращает на себя внимание также тот факт, что во всех изученных перечнях присутствует такой пункт, как «иные сведения, которые субъект персональных данных пожелал сообщить о себе», что делает и без того развернутые и содержащие противоречивые категории сведений перечни a priori неопределенными и таким образом снижает их пригодность для правоприменения.

Перейдем на более низкий уровень. Одной из самых распространенных категорий субъектов, обрабатывающих персональные данные физических лиц, являются гостиницы. Каждый раз при заселении граждане подписывают документ, подтверждающий факт ознакомления с политикой обработки персональных данных, однако подавляющее большинство из них не знакомятся с его содержанием. Авторы настоящей работы изучили несколько таких актов и обнаружили существенное разнообразие в их содержании, однако в подавляющем большинстве случаев, среди многочисленных положений о целях, принципах и порядке обработки персональных данных только в одном случае (гостиница «Москва», г. Санкт-Петербург) в документе был более или менее точно определен перечень персональных данных, обрабатываемых данным оператором и срок их хранения, во втором случае (гостиница «Клеопатра» г. Уфа) срок хранения. К сожалению, все остальные гостиницы, в том числе такие солидные заведения, как московские «Савой» и «Метрополь» не удосужились четко отразить в своих актах требования п. 7 статьи 14 Федерального закона «О персональных данных», касающихся обязанности предоставлять субъекту персональных данных информации, касающейся перечня обрабатываемых персональных данных и сроков их хранения.

Отметим еще один момент. По общему правилу, изложенному в п. 7 статьи 5 вышеуказанного Федерального закона, хранение персональных данных должно осуществляться не дольше, чем этого требуют цели обработки персональных данных. В гостинице «Клеопатра» такой срок определен в один год, что можно признать вполне достаточным. А в гостинице «Москва» он определен в двадцать пять лет, что является явно избыточным и создает потенциальную опасность для их защиты.

На основании вышеизложенного с сожалением можно констатировать, что, несмотря на солидный массив нормативных актов, регулирующих отношения в области оборота и защиты персональных данных, приправленных не менее многочисленными разъяснениями и методическими рекомендациями Минцифры России по этим вопросам, должной системности и продуманности в практическом регулировании до сего времени не достигнуто. И среди основных причин, как представляется авторам настоящей работы, можно указать правовую неопределенность содержания категории «персональные данные».

Для выхода из создавшейся ситуации можно предложить следующее. Менять определение персональных данных в тексте соответствующего Федерального закона вряд ли целесообразно, так как это стало своего рода международным стандартом. Однако сделать ряд практических шагов в этом направлении возможно и должно. В качестве таких мер авторы предлагают следующие.

1. Правительству Российской Федерации разработать и утвердить четкие перечни персональных данных, которые должны обрабатывать органы исполнительной власти и органы местного самоуправления с предельными сроками их хранения.

2. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации разработать типовые перечни персональных данных, которые должны обрабатывать операторы, системно накапливающие такую информацию (операторы связи, в том числе почтовой связи; операторы, осуществляющие перевозки пассажиров; операторы, предоставляющие гостиничные услуги и др.) с предельными сроками их хранения.

Как представляется, принятие таких актов существенно упорядочит объем обрабатываемых персональных данных, снизит затраты на обеспечение их защиты, а также облегчит реализацию задач по контролю и надзору в данной области правоотношений.

Литература

1. «Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» (Заключена в г. Страсбурге 28.01.1981) (вместе с Поправками к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ N 108), позволяющими присоединение европейских сообществ, принятыми Комитетом Министров в Страсбурге 15.06.1999) // СЗ РФ. 03.02.2014, № 5, ст. 419.
2. Директива N 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном обращении таких данных» [рус., англ.] (Принята в г. Люксембурге 24.10.1995). Документ утратил силу 25 мая 2018 года в соответствии с Регламентом N 2016/679 Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 27.04.2016. // СПС Консультант Плюс.
3. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СЗ РФ. 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3451.
4. Федеральный закон от 25.07.2011 № 261-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О персональных данных» // СЗ РФ. 01.08.2011, N 31, ст. 4701.
5. Закон Республики Таджикистан «О защите персональных данных» от 3 августа 2018 года №1537 // Информационный правовой интернет-портал Республики Таджикистан. URL: http://portali-huquqi.tj/.
6. Закон Туркменистана «Об информации о личной жизни и ее защите» от 20 марта 2017 года № 519-V // Ведомости Меджлиса Туркменистана, 2017 г., № 1, ст. 25.
7. Письмо Минцифры России от 17.03.2022 № П25-5623-ОГ «О возможности отнесения адреса электронной почты к персональным данным» // СПС Консультант Плюс.
8. Письмо Минкомсвязи России от 28.08.2020 № ЛБ-С-074-24059 «О методических рекомендациях»(вместе с «Методическими рекомендациями для общеобразовательных организаций по вопросам обработки персональных данных») // СПС Консультант Плюс.
9. Приказ Росавиации от 19.11.2025 № 888-П «Об обработке персональных данных в Федеральном агентстве воздушного транспорта и его территориальных органах» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 27.01.2026.
10. Ульбашев А.Х. Общее учение о личных правах. М. 2019. С. 32.
11. Реестр иностранных агентов // Официальный интернет-ресурс Министерства юстиции Российской Федерации. URL: https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-inostryannykh-agentov/
12. Приказ Росфинмониторинга от 18.04.2023 № 84 «Об организации работы с персональными данными в Федеральной службе по финансовому мониторингу и ее территориальных органах» // Официальный интернет-портал правовой информации http://pravo.gov.ru, 20.07.2023.

Category «personal data» and its contents

Fatyanov A.A., Lakhtina T.A.

Plekhanov Russian University of Economics

The article is devoted to a legal analysis of the content of the category “personal data”. The historical stages of the emergence of this concept in international law and the national legislation of individual countries are examined; a comparative study of the definition of “personal data” in legal acts of various levels is carried out. The consolidation of the category is due to the active development of information technologies, the process of automating information processing, and the need, in this regard, to regulate the circulation of personal data. Based on the analysis of the normatively established definitions and lists of information about an individual that are considered personal data, the authors have formulated conclusions about the presence of legal uncertainty regarding the categorization of such information, as well as practical recommendations aimed at overcoming it.

Keywords: Personal data, automated information processing, protection of personal data, identity identification, privacy of information, categories of personal data.

References

1. “Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data” (Concluded in Strasbourg on 28.01.1981) (together with the Amendments to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108), which allow for the accession of European communities, adopted by the Committee of Ministers in Strasbourg on 15.06.1999) // SZ RF. 03.02.2014, No. 5, Art. 419.
2. Directive No. 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union “On the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data” [Russian, English] (Adopted in Luxembourg on 24.10.1995). The document lost force on May 25, 2018, in accordance with Regulation No. 2016/679 of the European Parliament and of the Council of the European Union dated April 27, 2016. // SPS Consultant Plus.
3. Federal Law No. 152-FZ dated July 27, 2006, “On Personal Data” // SZ RF. 31.07.2006, No. 31 (Part 1), Art. 3451.
4. Federal Law No. 261-FZ dated 25.07.2011 “On Amendments to the Federal Law ‘On Personal Data’” // SZ RF. 01.08.2011, No. 31, art. 4701.
5. The Law of the Republic of Tajikistan “On the Protection of Personal Data” dated August 3, 2018, No. 1537 // Information and Legal Internet Portal of the Republic of Tajikistan. URL: http://portali-huquqi.tj/.
6. The Law of Turkmenistan “On Information about Personal Life and Its Protection” dated March 20, 2017, No. 519-V // Vedomosti of the Mejlis of Turkmenistan, 2017, No. 1, Art. 25.
7. Letter from the Ministry of Digital Development of Russia dated March 17, 2022, No. P25-5623-OG “On the possibility of classifying an email address as personal data” // SPS Consultant Plus.
8. Letter of the Ministry of Communications of the Russian Federation dated 08/28/2020 No. LB-S-074-24059 "On methodological recommendations" (together with "Methodological recommendations for educational organizations on personal data processing") // SPS Consultant Plus.
9. Order of the Federal Air Transport Agency dated 11/19/2025 No. 888-P "On the processing of personal data in The Federal Air Transport Agency and its territorial bodies" // Official Internet portal of Legal Information http://pravo.gov.ru , 01/27/2026.
10. Ulbashev A.H. General doctrine of personal rights. M. 2019. p. 32.
11. Register of foreign agents // Official Internet resource of the Ministry of Justice of the Russian Federation. URL: https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-inostrannykh-agentov/
12. Order of Rosfinmonitoring dated 18.04.2023 No. 84 “On the Organization of Work with Personal Data in the Federal Service for Financial Monitoring and Its Territorial Bodies” // Official Internet Portal of Legal Information http://pravo.gov.ru, 20.07.2023.