

Янов О.А., Гутник С.И.

МАМЛЕКЕТТИК КЫЗМАТКЕРДИН КИРЕШЕЛЕРИ, МҮЛКҮ ЖАНА МҮЛКТҮК МҮНӨЗДӨГҮ МИЛДЕТТЕНМЕЛЕРИ ЖӨНҮНДӨ ЖЕКЕ МААЛЫМАТТАРДЫН АЙКЫНДЫГЫНЫН КЭЭ БИР МАСЕЛЕЛЕРИ

Янов О.А., Гутник С.И.

ПРОБЛЕМА ОТКРЫТОСТИ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ О ДОХОДАХ, ИМУЩЕСТВЕ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ИМУЩЕСТВЕННОГО ХАРАКТЕРА

O.A. Yanov, S.I. Gutnic

THE PROBLEM OF TRANSPARENCY OF PERSONAL DATA FOR CIVIL SERVANTS ABOUT INCOME, PROPERTY AND PROPERTY OBLIGATIONS

УДК 342.72

Макаланын авторлору ачыктык жеке маалыматтардын мамлекеттик кызматчылардын кирешелери жөнүндө, мүлкү жана мүлктүк мүнөздөгү милдеттенмелери үчүн «коррупцияга каршы аракеттенүү жөнүндө» Мыйзамынын жоболорун россиялык мыйзамдардын беренесинин проблемасын кайрадан багыт алуу үчүн актуалдуу көйгөй экендигин изилдейт.

Негизги сөздөр: ачыктык, кызматчы, мүлк, кирешелер, каршылык.

Авторы статьи исследуют актуальную для действующего российского законодательства проблему открытости персональных данных государственных служащих о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в свете положений Закона «О противодействии коррупции». Формулируется проблема соотношения частных и публичных интересов при осуществлении противодействия коррупции в системе службы через публикацию данных государственных служащих в открытом доступе.

Ключевые слова: открытость, служащий, имущество, доходы, противодействие.

The authors examine relevant for the current Russian legislation issue of openness of personal data for civil servants about income, property and property obligations in light of the provisions of the Federal Law "On Combating Corruption". The authors formulate the problem of the relation of private and public interests in the implementation of combating corruption in the public service through the publication of personal data of civil servants in the public domain.

Key words: openness, employee, property, income, resistance.

В современной России наблюдается тенденция, связанная со всеобъемлющим противодействием такому вредоносному с позиций общественной опасности явлению, как коррупция. На международном уровне уже сформировалась нормативно-правовая база о противодействии коррупции, куда входят как Конвенции о противодействии, так и конвенции об ответственности за коррупцию [1]. Антикоррупционное законодательство существует и на региональном уровне среди многих международных организаций, например, ГРЕКО (Группа государств по борьбе с коррупцией) и Европейский союз. Тем не менее, основополагающим нормативно-правовым актом, посвященным вопросам противо-

действия коррупции, является Конвенция ООН против коррупции 2004 г. [2]. К примеру, в подпункте 1 пункта а ст. 13 указанной Конвенции предусматривается деятельность в соответствии с **принципом прозрачности** в сфере публичной отчетности. Данное положение на национальном уровне было имплементировано путём установления обязанности государственных гражданских служащих и лиц, занимающих государственные должности РФ, декларировать свои расходы и доходы, активы и пассивы, - иными словами всё то, что могло бы быть увеличено за счёт коррупционного поведения.

С другой стороны, на уровне общепризнанных принципов и норм международного права иной общеправовой тенденцией в современных правовых системах мира становится защита неприкосновенности частной жизни, а также личной информации, на основе которой частное лицо может быть идентифицировано. Во взаимодействии этих двух тенденций возникает коллизия защиты персональных данных и раскрытия информации о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера публичного лица – так называемая коллизия частных и публичных интересов. Именно поэтому целью настоящего исследования является поиск возможных путей разрешения сформулированной коллизии на доктринальном и правоприменительном уровне.

Федеральным законом от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [3] в ст. 3 закреплено, что государственной гражданской службой является вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 20 указанного федерального закона гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, а также

гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчётным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи. Аналогичные положения содержатся в ст. 15 Федерального закона «О муниципальной службе» и ст. 8 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Таким образом, по смыслу определения, указанного в п. 1 ст. 3 Федерального закона «О персональных данных» сведения о государственных гражданских и муниципальных служащих, предоставляемые ими в обеспечение обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции», являются персональными данными, то есть информацией, позволяющей идентифицировать субъекта, к которому данная информация относится.

Федеральным законом «О персональных данных» также предусматриваются условия и принципы обработки персональных данных. В частности, в ст. 6 указывается, что обработка персональных данных осуществляется с согласия субъекта персональных данных, а в ст. 7 закреплено, что операторы и иные лица, получившие доступ, обязаны не раскрывать третьим лицам и не распространять персональные данные без согласия субъекта персональных данных, если иное не предусмотрено федеральным законом [4]. В целом, указанный законодательный акт не содержит каких-либо изъятий относительно персональных данных государственных и муниципальных служащих, обеспечивающих деятельность соответствующего публичного органа. Поэтому в идеале мы можем говорить о недопустимости обработки персональных данных без согласия абсолютно любого гражданина, в том числе и служащего, поскольку служащий также обладает предусмотренным ст. 23 Конституции РФ правом на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени [5].

Однако пунктом 11 части 1 статьи 6 Федерального закона «О персональных данных» установлено, что обработка персональных данных допускается в том случае, если осуществляется обработка персональных данных, подлежащих опубликованию или обязательному раскрытию в соответствии с федеральным законом. Как мы указали выше, раскрытие сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственными и муниципальными служащими – обязанность, установленная соответствующими федеральными законами.

Несмотря на вышеприведенные положения, мы не должны забывать, что государственный гражданский служащий всё же является гражданином Российской Федерации, и, в соответствии с этим, его права и свободы подлежат государственной охране.

Среди этих прав и свобод право на неприкосновенность персональных данных занимает большое значение.

Каким же образом тогда разрешить проблему противоречия между частными интересами лиц, являющихся государственными и муниципальными служащими, и публичными государственными интересами по противодействию коррупции и коррупционному поведению?

На наш взгляд, публичный интерес государства в указанных правоотношениях, как и частный интерес гражданина, являющегося публичным служащим, имеют сходную правовую природу – оба этих интереса связаны с недопустимостью вредоносного воздействия источника повышенной опасности на сформировавшиеся общественные отношения. Данные интересы рассматриваются как объекты повышенной охраны, а потому они могут серьёзно подвергаться воздействию со стороны источника опасности. Публичный интерес может подвергаться опасности со стороны государственных служащих в форме коррупционного поведения; частный интерес может подвергаться опасности нарушения неприкосновенности частной жизни государственного служащего.

По мнению Н.В. Щедрина, с позиций системного подхода опасностью является объективно существующая возможность вредоносного воздействия на систему, в результате которого последняя прекратит своё существование или не сможет выполнить свои основные функции. В свою очередь, опасность содержится в конкретном источнике, под которым следует понимать явление или процесс, свойство или развитие которого может причинить вред или разрушить систему [6, с. 17]. Говоря о государственной власти в целом, следует признать, что она существует для обеспечения государственных функций, закреплённых в Конституции РФ, в частности: поддержание мира и безопасности, а также создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Именно власть призвана осуществлять меры государственной политики и издавать нормативные правовые акты для претворения в жизнь основных направлений развития государства и всех его граждан. Отсюда следует, что государственная власть должна рассматриваться как объект усиленной охраны.

В то же время, государственная власть осуществляется человеческим сообществом на конкретной территории. Власть реализуется посредством деятельности должностных лиц, обладающих государственно-властными полномочиями. Нередко властвующие субъекты, обладая государственной монополией на легальное принуждение для достижения государственно полезных целей, злоупотребляют своей властью, чем, бесспорно, наносят существенный ущерб всему государству и обществу в целом. Субъекты власти и управления выступают в двух ипостасях: с одной стороны, власть призвана упорядочить общественные отношения; с другой –

сама выступает злом относительно общества, совершая действия, влекущие причинение ущерба [6, с. 31]. Именно поэтому государственная власть является источником повышенной опасности относительно самого государства и общества, поскольку обладает серьёзными рычагами общественного воздействия, а отсутствие контроля за данной системой может привести к общественно опасным последствиям.

Существование коррупции в различных её проявлениях со стороны должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления есть не что иное, как вредоносное последствие деятельности государственной власти как источника повышенной опасности. Именно поэтому для предотвращения вредоносного воздействия данного источника принимаются специальные нормативные акты, призванные устранить последствия коррупционной активности. Эти акты, по существу, содержат антикоррупционные меры безопасности – правила и санкции, которые позволяют предупредить коррупционное поведение, а также привлечь виновных должностных лиц к ответственности.

Как пишет Н.В. Хлонова, природа государственной власти, позволяющая относить её к источнику повышенной опасности, выступает социально-криминологическим основанием применения антикоррупционных мер безопасности. Поэтому к лицам, которые допускаются к работе, связанной с властью, должны предъявляться особые требования [7].

Европейская конвенция о правах человека в статье 8 говорит о защите личной жизни государственного служащего, но часть 2 этой же статьи предполагает возможность отступления от этого в случаях, когда это предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны и др. Точно такое же положение закреплено в статье 10 в отношении свободы обращения и получения информации, с соответствующими ограничениями в пункте 2 [8].

Классическая практика Европейского Суда по правам человека не признавала, что формулировка статьи 10 Конвенции, согласно которой каждый вправе «получать... информацию», включает в себя позитивное обязательство государства по предоставлению доступа к сведениям и данным, находящимся в распоряжении государственных органов [9]. Теперь же данная практика была изменена, что, в том числе, подтверждается делом «Молодёжная инициатива за права человека против Сербии» (Case of youth initiative for human rights v. Serbia) [10]. И на данный момент суд считает государство обязанным предоставлять подобные сведения

В отношении ст. 8 практика ЕСПЧ уже длительное время идет по пути «ограничения» общего статуса государственных служащих в связи с их «публичностью», что открывает дорогу публичной критике последних, и это мы можем видеть в

делах «Лингенс против Австрии» (Lingens v. Austria) и др. [11].

Таким образом, практика ЕСПЧ по актуальным статьям в данном случае дает все основания считать практику открытия и публичного размещения сведений о доходах государственных гражданских служащих и лиц занимающих государственные должности РФ соответствующей Европейской конвенции о правах человека.

О приведённых выше доводах свидетельствует и сложившаяся в России судебная практика по административным и гражданским делам. Так, решением Заиграевского районного суда от 14.03.2011 прекращено производство по делу об административном правонарушении по ст. 13.11 Кодекса РФ об административных правонарушениях в отношении М. в связи с отсутствием состава правонарушения. Постановлением суда первой инстанции М. была признана виновной в нарушении установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных), поскольку она, будучи учредителем газеты, разместила сведения о заработной плате главы муниципального образования – руководителя администрации. Отменяя постановление суда первой инстанции, суд второй инстанции сослался на положения Федерального закона «О персональных данных» и Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которыми сведения о бюджете должны быть опубликованы в средствах массовой информации. Судом было установлено, что информация о бюджете муниципального образования была опубликована на сайте Министерства финансов Республики Бурятия, где отдельной строкой указывались расходы на заработную плату главы муниципального образования. Следовательно, данные сведения должны были быть опубликованы и не являются персональными данными. Поэтому состав административного правонарушения отсутствует [12].

Исходя из данных рассуждений, можно вполне обоснованно сделать вывод, что установленная Федеральным законом «О противодействии коррупции» и иными законодательными актами обязанность государственных и муниципальных служащих предоставлять для публикации сведения о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера представляет собой не что иное, как правило, безопасности, позволяющее предотвратить один из вариантов коррупционного поведения и обеспечить, в то же время, открытость деятельности соответствующего органа публичной власти.

Баланс частных и публичных интересов в данном случае не нарушается, и права государственных служащих не нарушаются, поскольку государственные служащие являются гражданами, участвующими в реализации властно-публичных функций государства. Государственные служащие, с одной стороны, являются источником повышенной опасности, поскольку угрожают своим коррупционным поведением. В силу этого, они обоснованно

могут претерпевать определённые ограничения их личных прав, в том числе права на неприкосновенность персональных данных. Это подтверждается и международной практикой Европейского Суда по Правам Человека, как и практикой российских судов.

Литература:

1. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27.01.1999) // СЗ РФ. 2009. №20. Ст. 2394; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 04.11.1999) // ETS №174.
2. Конвенция ООН «Против коррупции» 2003 г. [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 03 ноября 2013 г.).
3. Федеральный закон от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ (ред. от 23.07.2013) "О персональных данных" [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Конституция РФ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
6. Концептуально-теоретические основы правового регулирования и применения мер безопасности: монография / под науч. ред. Н.В. Щедрина; Сиб. федер. ун-т. – Красноярск: СФУ, 2010. С. 17.
7. Хлонова Н.В. Коррупция в системе государственной службы России и Германии и её предупреждение: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2011. С. 23.
8. Конвенция о защите прав человека и основных свобод измененная и дополненная Протоколом № 11 [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://www.soe.ru/main/echr/> (дата обращения: 03 ноября 2013 г.).
9. Доступ к информации, которой располагают органы власти, как право человека [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://zakon.ru/Blogs/OneBlog/7236> (дата обращения: 03 ноября 2013 г.).
10. Case of youth initiative for human rights v. serbia [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-120955> (дата обращения: 03 ноября 2013 г.).
11. Case of lingens v. austria [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57523> (дата обращения: 03 ноября 2013 г.).
12. Решение от 14.03.2011 г. по жалобе Манаевой Т.М. на постановление по делу об административном правонарушении [Электрон. ресурс]. – Доступно из URL: <https://rospravosudie.com/court-zaigraevskij-rajonnyj-sud-respublika-buryatiya-s/act-102644311> (дата обращения: 03 ноября 2013 г.).

Рецензент:

доктор юридических наук Джоробекова А.