

УДК 342.7+681.3

П. В. Макушев, доктор юридических наук,
декан юридического факультета
Днепропетровского гуманитарного университета

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЕ УКРАИНЫ

Исследуются правовые нормы, регулирующие порядок использования персональных данных работников таможенной службы и лиц, пользующихся услугами таможи в процессе реализации таможенного дела в Украине.

Ключевые слова: персональные данные; таможенная служба; информация с ограниченным доступом.

Досліджено правові норми, що регулюють порядок використання персональних даних працівників митної служби та осіб, які користуються послугами митниці в процесі реалізації митної справи в Україні.

Ключові слова: персональні дані; митна служба; інформація з обмеженим доступом.

We study the legal rules that govern the use of personal information to customs officials and individuals who use the services of customs in the customs business in Ukraine.

The main regulatory legal acts defining the procedure for the use of personal data in the customs service of Ukraine, the main current rules for ensuring the protection of such information, the problems of the legal regulation of information relations in customs at the request of personal data and the prospects for improving legislation in order to improve the implementation of the provisions of the legislation on the protection of personal data. Legal norms and theories that determine the content and legal regime of personal data in the process of implementing information relations to which the customs service of Ukraine is a party are also considered.

Key words: personal information; customs; undisclosed information.

Постановка проблемы. Современная система органов государственного управления в Украине переживает очередной этап перестройки, одним из весомых результатов которого является объединение налоговой и таможенной служб в рамках одного министерства – Министерства доходов и сборов (Миндоходов). Одной из главных задач этого министерства является обеспечение формирования и реализация единой государственной налоговой и таможенной политики в части администрирования налогов и сборов, таможенных платежей, борьба с правонарушениями в этих сферах [1]. Особое внимание эксперты в области налогообложения и таможенной деятельности уделяют информационной составляющей процесса объединения этих служб. По их мнению, объединение налоговой и таможенной служб в

© П. В. Макушев, 2017

рамках одного министерства повысит эффективность наполнения бюджета за счет создания единой информационной базы, что существенно облегчит и ускорит процесс обмена информацией. Теоретики и практики сходятся во мнении, что улучшение обмена информацией, в частности мониторинга и контроля внешнеэкономических операций субъектов хозяйственной деятельности, положительно скажется на повышении качества проверок и в конечном итоге должно привести к увеличению поступлений в бюджет [2]. Большие задачи ставятся перед системой информационного обеспечения Миндоходов, однако быстрая смена законодательства и ускоренное объединение таможенной и налоговой служб создают условия, при которых представители власти уделяют недостаточно внимания отдельным вопросам информационного обеспечения этой отрасли. Одним из таких проблемных аспектов является обеспечение защиты персональных данных в таможенной службе Украины.

Анализ последних исследований и публикаций. Вопросы относительно особенностей правового регулирования использования персональных данных в таможенной службе Украины отражены в источниках [1–23].

Цель статьи – определить нормативно-правовые акты, устанавливающие порядок использования персональных данных в таможенной службе Украины, основные действующие правила обеспечения защиты такой информации, проблемы правового регулирования информационных отношений в таможене при обращении персональных данных и перспективы совершенствования законодательства с целью повышения эффективности реализации положений законодательства о защите персональных данных. Предметом рассмотрения этого научного исследования являются правовые нормы и теории, определяющие содержание и правовой режим персональных данных в процессе реализации информационных отношений, участником которых является таможенная служба Украины.

Изложение основного материала. В соответствии со ст. 2 Закона Украины “О защите персональных данных” [3], персональные данные определяются как сведения или совокупность сведений о физическом лице, которое идентифицировано или может быть конкретно идентифицировано. Законодатель закрепляет идентичность двух понятий “персональные данные” в Законе Украины “О защите персональных данных” и “информация о физическом лице” в Законе Украины “Об информации” [4]. Во 2 абз. ст. 11 Закона Украины “Об информации” косвенно отмечено, что персональные данные могут быть как конфиденциальные, так и иметь открытый характер, то есть не быть информацией с ограниченным доступом. В ч. 2 ст. 5 Закона Украины “О защите персональных данных” указано, что персональные данные, кроме обезличенных персональных данных, по режиму доступа являются информацией с ограниченным доступом. Поскольку органы государственной власти, выполняя свои функции, обязаны накапливать персональные данные, по которым необходимо идентифицировать всех, с кем они вступают в трудовые, административные, хозяйственные и другие виды отношений, то в разы увеличивается объем конфиденциального делопроизводства.

Анализируя перечень сведений, составляющих персональные данные, мы выяснили, что в Законе Украины “О защите персональных данных” четко не указано содержание сведений, составляющих персональные данные. Однако Законом Украины “Об информации” к конфиденциальной информации о физическом лице отнесены данные о его национальности, образовании, семейном положении, религиозных убеж-

дениях, состоянии здоровья, а также адрес, дата и место рождения [4]. Конституционный Суд Украины решением от 30 октября 1997 г. № 5-зп отнес к конфиденциальной информации о физическом лице еще и сведения о его имущественном положении и другие персональные данные [5], а решением от 20 января 2012 г. № 2-рп/2012, давая официальное толкование ч. 1–2 ст. 32 Конституции Украины, пояснил, что в информации о личной и семейной жизни лица (персональные данные) входят сведения о национальности, образовании, семейном положении, религиозных убеждениях, состоянии здоровья и т. д. [6]. Таким образом, по мнению Конституционного Суда Украины перечень данных о лице, которые признаются конфиденциальной информацией, не является исчерпывающим. Значительный объем информации относится к персональным данным и рекомендациями Минздрава от 04.05.2012 г. № 11-02-09/10-63 [7]. Эта ситуация свидетельствует о необходимости создания большого количества баз данных по всем направлениям деятельности органов государственной исполнительной власти, в том числе органов таможенной службы Украины, как на сотрудников этих учреждений, так и на граждан, которые обращаются к ним за помощью.

Понимание законодателем необходимости принятия такого количества документов, представленных картотеками, журналами учета, договорами о неразглашении, разрешениями на использование и т. д., которые значительно замедляют выполнение государственными органами их непосредственных обязанностей, привело к облегчению административных процедур, связанных с регистрацией баз данных. Законом Украины “О внесении изменений в Закон Украины “О защите персональных данных” от 20.11.2012 № 5491-VI работодатели освобождены от обязанности регистрировать такие базы персональных данных, как “Сотрудники”, то есть ведение которых связано с обеспечением и реализацией трудовых отношений [8]. Таким образом, таможенные органы уже не обязаны регистрировать базы данных своих сотрудников, однако должны соблюдать основные требования Закона Украины “О защите персональных данных” относительно персональных данных их работников, учитывая нормы трудового законодательства и нормативно-правовых актов, регулирующих порядок прохождения службы в таможенных органах. Так, Порядок присвоения специальных званий таможенной службы Украины определяет, что для получения звания действительного государственного советника таможенной службы необходимо предоставить в службу биографическую справку, копию документа о назначении на должность, копию акта о присвоении предварительного специального звания таможенной службы, копию первой страницы и страницы трудовой книжки с записью о присвоении предварительного специального звания таможенной службы [9]. Указанные сведения являются непосредственно персональными данными, однако сам нормативно-правовой документ не содержит основных правил использования этих персонифицированных сведений, поэтому, на наш взгляд, необходимо поместить в текст этого акта требование к сотрудникам таможенной службы соблюдать правила использования персональных данных в соответствии с Законом Украины “О защите персональных данных”. Другой документ, который регламентирует трудовые отношения таможенных служащих, а именно Положение “О порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины” [10], определяет, что основным документом для измерения стажа работы является трудовая книжка, а также справки, военный билет, выписки из приказов, лицевые счета и ведомости о выдаче заработной платы, другие документы, содержащие данные

о месте и стаже работы [10]. Эти документы содержат персональные данные служащего таможни, и их использование должно осуществляться в соответствии с законодательством о защите персональных данных. Поэтому, мы убеждены, что одним из необходимых изменений в этих нормативно-правовых актах, регламентирующих порядок прохождения службы в таможенных органах, является необходимость дополнения их основными правилами использования и защиты персональных данных работников таможенной службы при внутриорганизационных отношениях.

Представителями власти были услышаны ученые, предлагавшие облегчить процедуры использования персональных данных за счет исключения из круга влияния Закона Украины “О защите персональных данных” персональных данных наемных работников, поскольку, по мнению И. Б. Усенко, эта часть отношений хорошо урегулирована трудовым законодательством. Регистрации, предлагает исследователь, подвергать только базы данных, которые направлены, так сказать, наружу и касаются людей, которые не имеют непосредственных отношений с владельцем базы данных [11]. Следовательно, остается открытым вопрос о порядке регистрации и использования баз данных лиц, обращающихся к таможенной службе в процессе выполнения возложенных на нее функций.

Спектр информационных отношений при реализации таможенного дела является значительным, поскольку он связан с регулированием процессов перемещения товаров через таможенную границу Украины, их таможенным контролем и таможенным оформлением, применением механизмов тарифного и нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности, взиманием таможенных платежей, ведением таможенной статистики, обменом таможенной информацией, ведением Украинской классификации товаров внешнеэкономической деятельности, осуществлением государственного контроля непищевой продукции при ее ввозе на таможенную территорию Украины, предотвращением и противодействием контрабанде, борьбой с нарушениями таможенных правил, организацией и деятельностью таможенных органов и другими мероприятиями, направленными на реализацию государственной политики в сфере государственного таможенного дела [12]. При выполнении системой таможенных органов возложенных на нее обязанностей возникает большое поле информации о лицах, событиях, предметах и т. д., сведения о которых часто являются информацией с ограниченным доступом. Например, лица, перемещающие вещи через таможенную границу, должны передавать таможене сведения, составляющие коммерческую или банковскую тайны, а также экономические сведения, характеризующие предмет, экспортируемый или импортируемый для его же оценки при уплате таможенных пошлин. При пересечении таможенной границы физическими лицами в распоряжение таможенных органов попадают их персональные данные, которые дублируются в значительном количестве информационными системами и становятся доступными для большого количества работников таможен, а также и других партнерских служб.

Для осуществления своих полномочий Государственной таможенной службе Украины законом предоставлено право на обработку персональных данных физических лиц, которая происходит в процессе обработки таможенных деклараций. Согласно ч. 5–7 и п. 2 ч. 8 ст. 257 Таможенного кодекса Украины (далее – ТКУ), формат таможенных деклараций, подаваемых как электронные документы, базируется на

международных стандартах электронного обмена данными, условия и порядок декларирования, перечень сведений, необходимых для осуществления таможенного контроля и таможенного оформления, определяются ТКУ. Положение о таможенных декларациях и формы этих деклараций утверждаются Кабинетом Министров Украины, а порядок заполнения таких деклараций и других документов, применяемых при таможенном оформлении товаров, транспортных средств коммерческого назначения, – центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере финансов. Форма таможенной декларации на бланке единого административного документа МД-2 утверждена Постановлением Кабинета Министров Украины от 21.05.2012 г. № 450 [13]. Порядок заполнения таможенных деклараций на бланке единого административного документа утвержден приказом Министерства финансов Украины от 30.05.2012 г. № 651 [14]. Согласно этим документам, перечень сведений, подлежащих внесению в таможенные декларации, ограничивается только теми сведениями, которые необходимы для целей взимания таможенных платежей, формирования таможенной статистики, а также для обеспечения соблюдения требований ТКУ и других законодательных актов. Таможенное оформление товаров, транспортных средств коммерческого назначения осуществляется таможенными органами на основании таможенной декларации, в которой декларантом в зависимости от таможенных формальностей, установленных ТКУ для таможенных режимов, и заявленной цели перемещения вносятся, в частности следующие сведения, в том числе в виде кодов: сведения о декларанте, уполномоченном лице, что составило декларацию, отправителе, получателе, перевозчике товаров. Правила заполнения граф таможенной декларации на бланке единого административного документа приведены в разд. II Порядка. В частности, в графе 54, в соответствии с положениями настоящего раздела Порядка, указываются сведения о физическом лице, которое непосредственно составило таможенную декларацию: фамилия, инициалы, регистрационный номер учетной карточки плательщика налогов или серия и номер паспорта (для физических лиц, которые из-за своих религиозных убеждений отказываются от принятия регистрационного номера учетной карточки налогоплательщика и официально уведомили об этом соответствующий орган государственной налоговой службы и имеют соответствующую отметку в паспорте).

Ст. 11 ТКУ предусмотрено, что информация, касающаяся государственного таможенного дела, полученная таможенными органами, может использоваться ими исключительно для таможенных целей и не может разглашаться без разрешения субъекта, лица или органа, предоставившего такую информацию, в частности передаваться третьим лицам, в том числе другим органам государственной власти, кроме случаев, определенных настоящим ТКУ и другими законами Украины. Эта норма отмечает, что информация граждан о предприятиях, товарах, транспортных средствах коммерческого назначения, перемещающихся ими через таможенную границу Украины, которая собирается, используется и формируется таможенными органами, вносится в информационные базы данных и используется с учетом ограничений, предусмотренных для информации с ограниченным доступом [12]. Также сотрудники таможенной службы Украины обязаны хранить государственную, служебную [16] и коммерческую тайны [10]. В отношении лиц, нарушающих эти правила

проводятся служебные расследования [17], к основаниям проведения которых предлагаем отнести и нарушение правил использования персональных данных.

В соответствии со ст. 21 Закона Украины “Об информации”, информация с ограниченным доступом является конфиденциальной. Также эта является информация о физическом лице, доступ к которой ограничен физическим или юридическим лицом, кроме субъектов властных полномочий. Конфиденциальная информация может распространяться по желанию (согласию) соответствующего лица в определенном им порядке, согласно предусмотренным им условиям, а также в других случаях, определенных Законом. Порядок отнесения информации к секретной или служебной, а также порядок доступа к ней регулируются законами, основным из которых является Закон Украины “О доступе к публичной информации” (ст. 6–9) [16]. Таким образом, работники таможи должны придерживаться основных правил использования персональных данных в процессе реализации таможенной своих полномочий, что определено также в Типовом порядке обработки персональных данных в базах персональных данных [18]. Согласно указанным документам, на наш взгляд, необходимо разработать и принять положение об обработке персональных данных в таможенных органах Украины – по аналогии с Порядком составления и представления запросов на получение публичной информации, распорядителем которой является Государственная таможенная служба Украины [19]. В предложенном нормативном акте необходимо учесть основные положения, касающиеся защиты зафиксированной также видео- и фотоперсонифицированной информации в соответствии с Положением об информационно-телекоммуникационной системе видеоконтроля Государственной таможенной службы Украины [20]. Особого внимания потребуют разработки правил использования персональных данных в Единой автоматизированной информационной системе Государственной таможенной службы Украины, которая начала создаваться еще в 1992 г., когда служба была как Государственный таможенный комитет Украины (до 29 ноября 1996 г.) [23], и в перспективе системы “Электронная таможня” [22], внедрение которой было рассчитано до 2013 г. и направленно на укрепление таможенной безопасности и совершенствование информационной инфраструктуры таможенной службы в Украине.

Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении. Правовое регулирование использования персональных данных в таможенных органах недостаточно развито. На наш взгляд, нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность таможенных органов, нуждаются в дополнении их положениями, отражающими основные требования действующего законодательства о защите персональных данных. Для урегулирования вопроса использования персональных данных работников таможенных органов необходимо дополнить Порядок присвоения специальных званий таможенной службы Украины и Положение о порядке и условиях прохождения службы в таможенных органах Украины положениями, определяющими обязанности работников таможни обеспечить защиту персональных данных работников во внутриорганизационных отношениях. Для выполнения этой обязанности сотрудникам таможни предлагаем дополнить перечень оснований проведения служебных расследований в таможенных органах нарушением правил использования персональных данных.

Систематизуючою роль в соблюденні законодавства о защите персональных данных в таможенных органах сыграет разработка и принятие Положения об обработке персональных данных в таможенных органах Украины. Этот документ должен содержать: перечень сведений, составляющих персональные данные в таможенном деле; перечень документов, в которых эта информация может содержаться; перечень должностных лиц таможенной службы, которые будут обеспечивать защиту персональных данных; основания и порядок передачи этих сведений в различные ведомства, образцы расписок о согласии передачи персональных данных для использования в нуждах таможенной службы Украины и соглашения о неразглашении персональных данных работниками таможен. Особого внимания потребует в будущем разработка правил использования персональных данных в системе “Электронная таможня”.

Список использованных источников:

1. Положення про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18 березня 2013 р. № 141/2013 // Урядовий кур’єр від 19.03.2013. – № 51.
2. Создание Министерства доходов и сборов увеличит поступления в бюджет – эксперты [Электронный ресурс] // УНІАН. – Режим доступа : <http://economics.unian.net/rus/news/152029-sozдание-ministerstva-dohodov-i-sborov-velichit-postupleniya-v-byudjet-eksperty.html>
3. Про захист персональних даних : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 34. – Ст. 481.
4. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України “Про інформацію” та статті 12 Закону України “Про прокуратуру” (справа К. Г. Устименка) від 30 жовтня 1997 р. № 5-зп. – Справа № 18/203-97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-97>
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень ч. 1–2 ст. 32, ч. 2–3 ст. 34 Конституції України № 1–9 / 2012 р. у від 20 січня 2012 р. № 2-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v002p710-12>
7. Рекомендації щодо розробки в установах охорони здоров’я (освіти) галузі: положення про порядок обробки баз персональних даних “Працівники” [Електронний ресурс] : Рекомендації МОЗ від 04.05.2012 № 11-02-09/10-63. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/140966>
8. Про внесення змін до Закону України “Про захист персональних даних” : Закон України від 20.11.2012 р. № 5491-VI // Голос України від 19.12.2012 р. – № 241.
9. Порядок присвоєння спеціальних звань митної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 752 // Зібр. від 21.08.2012. – № 150.
10. Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 . – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/97-93-%D0%BF>

11. Усенко І. Б. Коментар до Закону України “Про захист персональних даних” [Електронний ресурс] / І. Б. Усенко // Права людини в Україні: інформаційний портал Харківської правозахисної групи. – 27.02.12. – Режим доступу: <http://khp.org/index.php?id=133034393>

12. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48. – У розділі ст. 552.

13. Про затвердження зразків бланків єдиного адміністративного документа, додаткових аркушів, доповнень і специфікації та їх технічного опису : наказ Міністерства фінансів України від 22.02.2012 № 246 // Офіційний вісник України від 02.04.2012 р. – № 23. – С. 132. – Ст. 899.

14. Порядок заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 № 651 // Офіційний вісник України від 31.08.2012 р. – № 64. – С. 94. – Ст. 2629.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314. – Ст. 6.

16. Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять відомості, що становлять службову інформацію в митній службі України : наказ Державної митної служби України від 06.11.2012 р. № 627 // Збір. від 10.12.1998.

17. Інструкція про порядок організації та проведення службового розслідування і службової перевірки в митній службі України : наказ Державної митної служби України від 13.08.2010 № 918 // Офіційний вісник України від 25.02.2011 р. – № 12. – С. 82. – Ст. 532.

18. Угода між Урядом України та Урядом Королівства Норвегія взаємодопомогу в митних справах [Електронний ресурс] : затверджено Постановою КМ № 209 від 14.02.2007. – Режим доступу : <http://uazakon.com/document/fpart01/idx01649.htm>

19. Порядок складання та подання запитів на отримання публічної інформації, розпорядником якої є Державна митна служба України : наказ Міністерства фінансів України 07.08.2012 р. № 893 // Офіційний вісник України від 21.09.2012 р. – № 69. – С. 327. – Ст. 2831.

20. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему відеоконтролю Державної митної служби України : наказ Міністерства фінансів України 20.12.2012 № 1389 // Офіційний вісник України від 26.03.2013 р. – № 21. – С. 281. – Ст. 717.

21. Типовий порядок обробки персональних даних у базах персональних даних [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 30.12.2011 № 3659/5. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0001-12/paran46#n46>

22. Концепція створення багатофункціональної комплексної системи “Електронна митниця” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 № 1236-р // Офіційний вісник України від 29.09.2008. – № 71. – С. 51. – Ст. 2392.

23. Пашко П. В. Митні інформаційні технології [Електронний ресурс] : навчальний посібник / П. В. Пашко ; Рекомендовано МОН. – Дніпропетровськ : Академія митної служби України, 2011 (Серія: “Митна справа в Україні”). – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/18411014/informatika/mitni_informatsiyni_tehnologiyi_-_pashko_pv