Научная статья
УДК: 341.9.019
DOI: https//: doi.org .....

Original article

ИСТОРИЧЕСКАЯ РЕТРОСПЕКТИВА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В НЕКОТОРЫХ СТРАНАХ

HISTORICAL RETROSPECTIVE OF THE LEGAL REGULATION OF PERSONAL DATA IN SOME COUNTRIES

Дмитрий Юрьевич САПРОНОВ
Высшая школа государственного аудита (факультет) МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Российская Федерация,
braingeek@mail.ru,
https://orcid.org/0000-0002-4465-1978

Информация об авторе
Д.Ю. Сапронов — ведущий инженер Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ имени М.В. Ломоносова

Аннотация. В статье анализируется эволюция законодательства в области обработки персональных данных в разных странах. Исследуются предпосылки появления национальных нормативных актов, регулирующих защиту личной информации. Рассматривается влияние информационно-коммуникационных технологий на развитие и изменение общественных отношений, связанных с обработкой персональных данных. Исследуется формирование законодательства в области защиты персональных данных в Европе. Анализируется формирование законодательства по защите личной информации в Соединенных Штатах Америки, рассмотрен California Consumer Privacy Act. Кроме того, изучено законодательство КНР, связанное с защитой персональных данных. Уделено внимание основным положениям правового регулирования персональных данных в рассматриваемых странах, выявлены правовые конструкции, которые в значительной степени усиливают эффективность используемых подходов к регулированию оборота персональных данных. Среди таких конструкций можно выделить разделение персональных данных на категории по степени важности, категорирование информационных систем, обрабатывающих личную информацию, обязательный аудит таких систем, уведомление пользователей о передаваемых данных третьим лицам, обязательное возмещение операторами персональных данных ущерба владельцам из-за их утечки.

Использование передового зарубежного опыта положительным образом скажется на повышении защищенности персональных данных граждан. Именно поэтому в процессе рассмотрения зарубежного законодательства акцент сделан на правовых подходах, адаптация которых к российскому законодательству позволила бы более эффективно и полно защищать персональные данные. Это связано с тем, что российское законодательство, регулирующее оборот персональных данных, требует скорейшего совершенствования, поскольку общественные отношения в этой области коренным образом изменились, в том числе из-за повсеместного внедрения автоматизированной обработки личной информации. Именно повсеместное внедрение автоматизированной обработки персональных данных оказало значительное влияние на пересмотр подходов к защите персональных данных в разных странах.

Ключевые слова: персональные данные; защита информации; национальное законодательство; информационное право; права человека; право на приватность; защита персональных данных; приватность

Для цитирования: *Сапронов Д.Ю.* Историческая ретроспектива правового регулирования персональных данных в некоторых странах // Труды по интеллектуальной собственности (Works on Intellectual Property). 2022. Т. 42, № 3. С. 26–31;
http//: dx.doi.org.....

Dmitry Yurievich SAPRONOV
Higher School of Public Audit (faculty), M.V. Lomonosov' Moscow State University, Moscow, Russian Federation,

braingeek@mail.ru,
https://orcid.org/0000-0002-4465-1978

Information about the author
Sapronov D.Yu. — Senior Engineer of the Higher School of Public Audit (faculty), M.V. Lomonosov' Moscow State University

Abstract. The article analyzes the evolution of legislation in the field of personal data processing in different countries of the world. The prerequisites for the emergence of national regulations regulating the protection of personal information are investigated. The influence of information and communication technologies on the development and change of public relations related to the processing of personal data is considered. The formation of legislation in the field of personal data protection in Europe is being investigated. The formation of legislation on the protection of personal information in the United States of America is analyzed, the California Consumer Privacy Act is considered. In addition, the article examines the legislation of the People's Republic of China related to the protection of personal data. The article examines the main provisions of the legal regulation of personal data in the countries under consideration, identifies legal structures that significantly enhance the effectiveness of the approaches used to regulate the turnover of personal data. Among such constructions, it is possible to distinguish the division of personal data into categories, according to the degree of importance, categorization of information systems processing personal information, mandatory audit of such systems, rules related to notifying users about the data transferred to third parties, mandatory compensation by personal data operators for damage to owners due to their leakage.

The use of advanced foreign experience will have a positive impact on improving the protection of personal data of citizens, which is why, in the process of reviewing foreign legislation, attention is focused on legal approaches, the adaptation of which to Russian legislation would make the protection of personal data more effective and complete. This necessity relates to the fact that the Russian legislation regulating the turnover of personal data requires speedy improvement, since public relations in this area have radically changed, including due to the widespread introduction of automated processing of personal information. It is the widespread introduction of automated processing of personal data that is the factor that has had a significant impact on the revision of approaches to the protection of personal data in different countries.

Keywords: personal data; information protection; national legislation; information law; human rights; right to privacy; protection of personal data; privacy

For citation: *Sapronov D.Yu.* Historical retrospective of the legal regulation of personal data in some countries // Trudi po Intellectualnoy Sobstvennosti (Works on Intellectual Property). 2022. Vol. 42 (3). P. 26–31;
https://doi.org/

Основная часть базовых международных актов, в которых закреплено неотъемлемое право человека на тайну частной жизни, разработана в то время, когда информационно-коммуникационные технологии находились на раннем этапе развития и не были настолько широко распространены, как сейчас. На момент разработки и принятия международных нормативных актов, содержащих нормы о защите личной жизни, большая часть персональных данных обрабатывалась в ручном режиме и не была автоматизирована. Кроме того, многие процессы и процедуры до широкого распространения информационно-коммуникационных технологий не требовали хранения такого количества персональных данных. С течением времени информационно-коммуникационные технологии кардинально изменили отношение общества к защите персональных данных. Персональные данные не только стали средством идентификации личности, но и превратились в товар, потребителями которого могут быть: банковский сектор, компании, занимающиеся поиском сотрудников, маркетологи, микрофинансовые организации и др. Объем персональных данных — запрашиваемых, хранимых, передаваемых и обрабатываемых — многократно вырос.

Кроме того, количество способов, которыми можно получить персональные данные человека, с середины XX в. увеличилось, а сами способы стали менее трудозатратными и не всегда требуют от того, кому принадлежат эти данные, осознанного согласия на их предоставление другой стороне. Все это приводит к тому, что неотделимое право человека на тайну личной жизни, закрепленное в международных и национальных нормативно-правовых актах, в наше время все чаще нарушается. Для решения этой задачи необходимо разработать новые подходы и принципы, закрепить их в новых международных правовых актах, которые будут служить ориентиром для совершенствования национальных законодательств.

Среди принципов, которые необходимо будет закрепить в новых международных документах, — принцип обязательного уведомления владельца персональных данных в случае их передачи третьим лицам с обозначением целей передачи, а также обязательной выплаты компенсации со стороны операторов персональных данных людям, чьи данные были украдены.

Национальное законодательство, регулирующее отношения в области персональных данных, начало формироваться во второй половине XX в. Появление таких нормативных актов стало следствием автоматизации процесса обработки персональных данных. Это произошло в 70-х годах прошлого века, когда хранение и обработка информации, в том числе и персональных данных, стали возможны не только в бумажной, но и в электронной форме.

Первый закон, регулирующий автоматизированную обработку персональных данных, был принят в 1970 г. в ФРГ властями земли Гессен [1], документ не был общефедеральным. Указанный акт регулировал автоматизированную обработку персональных данных на муниципальном уровне, при сборе налогов, оказании услуг ЖКХ и т.д. Действие документа не распространялось на частный сектор, он относился только к деятельности муниципальных властей и их подрядчиков.

Первым общегосударственным нормативным актом, регулирующим отношения, связанные с персональными данными, стал Шведский Datalgen [2], принятый в 1973 г. На момент принятия закона Швеция была одной из самых компьютеризированных стран, значительная часть данных государственных органов с 60-х годов хранилась на магнитных лентах. Принятие этого нормативного акта было вызвано обеспокоенностью правительства Швеции неурегулированностью отношений, связанных с хранением и обработкой персональных данных.

В отличие от закона, ранее принятого в земле Гессен (ФРГ), действие шведского нормативного акта распространялось и на частный сектор. Другой особенностью было то, что единых правил обработки данных в законе сформулировано не было. Правила формулировались индивидуально при обращении в Инспекцию по защите данных (Data Inspection Board) для выдачи лицензии на право автоматической обработки персональных данных. Выдача лицензий на электронную обработку персональных данных в то время была возможна по причине того, что подобный вид хранения и обработки не имел такого широкого распространения, как в настоящее время.

Однако стоит отметить, что лицензирование средних и крупных операторов персональных данных

позволяет более полно контролировать исполнение действующих норм, регулирующих электронную обработку персональных данных, а индивидуальные условия хранения дают возможность конкретизировать их для каждого оператора персональных данных, что может положительно сказаться на безопасности хранимой информации. Этот же закон регулировал трансграничную передачу персональных данных, вследствие чего организации, которые попадали под действие этой нормы, были вынуждены получить специальную лицензию.

В 1993 г. закон был пересмотрен по причине того, что в нем не учитывалось появление телекоммуникационных сетей, в частности интернета. В 1995 г. Швеция вступила в Европейский союз и стала внедрять общеевропейские нормы, регулирующие обращение с персональными данными.

В 1974 г. в США был принят Privacy Act, регулирующий сбор, обработку, использование и распространение персональных данных в системах государственных органов [3]. Помимо этого закон регулировал вопросы оповещения граждан о системах регистрации государственных органов и раскрытия их записей, доступа граждан к записям, содержащим сведения о них, и внесения изменений в эти записи, запрет на разглашение информации и исключения, когда информация может быть предоставлена третьим лицам.

Принятые нормы не относились к частному сектору и регулировали только деятельность государственных органов. Такой подход был связан с высокой стоимостью компьютерного оборудования, вследствие чего автоматизированная обработка персональных данных производилась в основном государственными агентствами США.

В 1988 г. был принят The Computer Matching and Privacy Protection Act, который добавил определенные меры защиты для владельцев персональных данных [4]. Отметим, что отношения в частном секторе также не были урегулированы. Законодательство США по защите персональных данных представляет собой конгломерат федеральных и местных актов. На федеральном уровне регулируются хранение и обработка персональных данных: банковские операции [5, 6], телекоммуникации [7], медицинская сфера [8], сбор данных о детях младше 13 лет [9]. Важным этапом эволюции законодательства США в области регулирования оборота персональных данных является принятие и вступление в силу с 1 января 2020 г. California Consumer Privacy Act [10], или CCPA. Этот нормативный акт в определенной степени перекликается с европейским GDPR, однако имеет и отличия: например, оператор не обязан получать согласие на обработку данных от пользователя.

Кроме того, интерес представляет правовая конструкция, связанная со случаем утери или кражи данных: если такое происходит, то оператор должен заплатить каждому пользователю, чьих данных это коснулось, от 100 до 750 долларов. Также закон запрещает дискриминацию пользователей, которые отказались предоставить свои данные. Однако для тех, кто согласился предоставить свои данные, может быть введена система скидок и поощрений. Такой подход может в будущем сформировать конструкцию, при которой компании будут в той или иной форме покупать у пользователей их персональные данные.

Основная часть нормативных актов по защите персональных данных в США принималась по мере того, как расширялось использование информационно-коммуникационных технологий в тех или иных секторах экономики и общественные отношения претерпевали все большие изменения. Тот факт, что обработка персональных данных регулируется не одним, а несколькими нормативными актами для каждой сферы применения, позволяет более полно урегулировать общественные отношения. Поскольку в каждой области есть своя специфика работы с персональными данными, использование единых требований к защите такой информации может не учитывать каких-то особенностей конкретных отношений. В результате возможны как случаи избыточного регулирования, так и ситуации, когда отношения, связанные с персональными данными в какой-то отрасли, будут отрегулированы нормами права не полностью.

Возможно, российскому законодателю стоит обратить внимание на некоторые принципы, используемые в США для зашиты персональных данных. Положительный эффект могло бы оказать введение обязательной компенсации со стороны операторов персональных данных людям, чьи данные были украдены. Это способствовало бы повышению внимания компаний к защите персональных данных.

В Китае первый общегосударственный закон о кибербезопасности, регулирующий отношения, связанные с персональными данными, был принят в 2017 г. До этого действовали десятки норм в разных отраслях. В соответствии с принятым документом для информационных систем вводится градация по степени влияния на безопасность государства: всего таких уровней пять [11]. К первым двум уровням относятся информационные системы, не оказывающие влияния на национальную безопасность. Принадлежность компьютерных систем к третьему и последующим уровням обязывает компании, владеющие персональными данными, раз в два года проходить аудит у одного из агентств-подрядчиков и отчитываться перед Бюро общественной безопасности.

Такая градация позволяет более полно регулировать функционирование информационных систем, хранящих и обрабатывающих важную для государства информацию. Полнота регулирования достигается за счет дифференциации требований функционирования к разным классам систем, подобный подход позволят избежать ситуации, когда эти требования функционирования избыточны или (в случае больших, сложных и важных для государственной безопасности систем) недостаточны.

Следствием обязательности периодического аудита у проверенных подрядчиков и предоставления результатов проверки в соответствующий государственный орган может стать актуализация базы критически важных информационных систем, а также их состояния и соответствия требованиям, предъявляемым к данному классу систем.

Еще одной важной нормой принятого в КНР закона является регулирование трансграничной передачи информации, по этой причине многие транснациональные компании были вынуждены перенести хранение информации о китайских пользователях своих сервисов в дата-центры, расположенные на территории Китая. Таким образом, правительство КНР пошло по пути централизации регулирования отношений, связанных с персональными данными, однако дифференцированный подход к системам обработки персональных данных позволяет более полно урегулировать обработку персональной информации о гражданах. Возможно, отдельные элементы китайского опыта регулирования персональных данных стоило бы применить и в России. К их числу можно отнести разделение информационных систем на классы и независимый аудит информационных систем с последующим предоставлением информации национальному регулятору.

Анализируя зарубежный опыт правового регулирования автоматизированного хранения и обработки персональных данных, можно сделать вывод о том, что первые нормативные акты, регулирующие эту сферу, стали приниматься в 70-х годах прошлого века. Повсеместное их появление связано со сменой этапов развития информационных технологий, увеличением роли вычислительной техники при обработке персональных данных и появлении компьютерных сетей и интернета.

С развитием информационно-коммуникационных технологий подвергались изменениям и нормы права, регулирующие соответствующие отношения. В Швеции, Германии, а позднее в Европейском союзе и Китае это породило централизованную модель регулирования, а в США и ряде других стран прижилась децентрализованная модель законодательства по защите персональных данных.

Централизованная модель регулирования персональных данных подразумевает, что регулирование хранения, обработки и использования персональных данных физических лиц основано на единых подходах, которые закреплены в одном общегосударственном нормативном акте, и контролируется одним контрольным органом. Для децентрализованной системы характерны наличие отраслевых нормативных актов и отсутствие единых подходов к регулированию использования персональных данных, а также отсутствие единого контрольного органа. Частным случаем является смешанная система регулирования использования персональных данных, для нее характерно наличие одного или нескольких признаков централизованной или децентрализованной системы. В целях совершенствования российского законодательства, регулирующего защиту персональных данных российскими законотворцами, следовало бы использовать опыт КНР, ЕС и США в этой области, переработав его под отечественные реалии.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Datenschutzgesetz. Gesetz- und Verorbnugsblat. — Текст: электронный // Landtagsinformationssytem: [сайт]. — URL: https://starweb.hessen.de/cache/GVBL/1970/00041.pdf#page=1 (дата обращения: 28.06.2022).
2. Datalag (1973:289). — Текст: электронный // Notisum: [сайт]. — URL: http://www.notisum.se/rnp/document/?id=19730289 (дата обращения: 28.06.2022).
3. The Privacy Act. — Текст: электронный // CIA: [сайт]. — URL: https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/pa.pdf (дата обращения: 28.06.2022).
4. The Computer Matching and Privacy Protection Act. — Текст: электронный // CIA: [сайт]. — URL: https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP91B00390R000300210007-7.pdf (дата обращения: 28.06.2022).
5. Gramm-Leach-Bliley Act. — Текст: электронный // U.S. Goverment Publishing Office: [сайт]. — URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ102/pdf/PLAW-106publ102.pdf (дата обращения: 28.06.2022).
6. Fair Credit Reporting Act. — Текст: электронный // Federal Trade Commission: [сайт]. — URL: https://www.ftc.gov/system/files/545a_fair-credit-reporting-act-0918.pdf (дата обращения: 28.06.2022).
7. Electronic Communications Privacy Act of 1986. — Текст: электронный // Library of Congress: [сайт]. — URL: https://www.loc.gov/law/opportunities/PDFs/Elect

ronicCommunicationsPrivacyAct-PL199-508.pdf (дата обращения: 28.06.2022).
8. Health insurance portability and accountability act. — Текст: электронный // U.S. Department of Health & Human Service: [сайт]. — URL: https://www.hhs.gov/sites/default/files/ocr/privacy/hipaa/administrative/combined/hipaa-simplification-201303.pdf (дата обращения: 28.06.2022).
9. Children's Online Privacy Protection Rule. — Текст: электронный // Federal Trade Comisson: [сайт]. — URL: https://www.ftc.gov/system/files/2012-31341.pdf (дата обращения: 28.06.2022).
10. California Consumer Privacy Act of 2018 [1798.100 – 1798.199.100]. — Текст: электронный // California Legislative Information website: [сайт]. — URL: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?division=3.&part=4.&lawCode=CIV&title=1.81.5 (дата обращения: 28.06.2022).
11. China Passes New Cybersecurity Law. — Текст: электронный // Covingon & Burling LLC: [сайт]. — URL: https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2016/11/china_passes_new_cybersecurity_law.pdf (дата обращения: 28.06.2022).

REFERENCES

1. Datenschutzgesetz. Gesetz- und Verorbnugsblat. — Text: electronic // Landtagsinformationssytem: [website]. — URL: https://starweb.hessen.de/cache/GVBL/1970/00041.pdf#page=1 (accessed: 28.06.2022).
2. Datalag (1973:289). — Text: electronic // Notisum: [website]. — URL: http://www.notisum.se/rnp/document/?id=19730289 (accessed: 28.06.2022).
3. The Privacy Act. — Text: electronic // CIA: [website]. — URL: https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/pa.pdf (accessed: 28.06.2022).
4. The Computer Matching and Privacy Protection Act. — Text: electronic // CIA: [website]. — URL: https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP91B00390R000300210007-7.pdf (accessed: 28.06.2022).
5. Gramm-Leach-Bliley Act. — Text: electronic // U.S. Goverment Publishing Office: [website]. — URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-106publ102/pdf/PLAW-106publ102.pdf (accessed: 28.06.2022).
6. Fair Credit Reporting Act. — Text: electronic // Federal Trade Commission: [website]. — URL: https://www.ftc.gov/system/files/545a_fair-credit-reporting-act-0918.pdf (accessed: 28.06.2022).
7. Electronic Communications Privacy Act of 1986. — Text: electronic // Library of Congress: [website]. — URL: https://www.loc.gov/law/opportunities/PDFs/ElectronicCommunicationsPrivacyAct-PL199-508.pdf (accessed: 28.06.2022).
8. Health Insurance Portability and Accountability Act. — Text: electronic // U.S. Department of Health & Human Service: [website]. — URL: https://www.hhs.gov/sites/default/files/ocr/privacy/hipaa/administrative/combined/hipaa-simplification-201303.pdf (accessed: 28.06.2022).
9. Children's Online Privacy Protection Rule. — Text: electronic // Federal Trade Comisson: [website]. — URL: https://www.ftc.gov/system/files/2012-31341.pdf (accessed: 28.06.2022).
10. California Consumer Privacy Act of 2018 [1798.100 — 1798.199.100]. — Текст: электронный // California Legislative Information website: [website]. — URL: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?division=3.&part=4.&lawCode=CIV&title=1.81.5 (accessed: 28.06.2022).
11. China Passes New Cybersecurity Law. — Text: electronic // Covingon & Burling LLC: [website]. — URL: https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2016/11/china_passes_new_cybersecurity_law.pdf (accessed: 28.06.2022).