

Перспективные направления правового регулирования персональных данных

А.В. Минбалеев

Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация, avminbaleev@msal.ru

Аннотация. В статье автором выявлены ряд приоритетных направлений развития законодательства о персональных данных в Российской Федерации. Одной из ключевых угроз в условиях цифровизации стала массовая утечка данных, происходящая у операторов связи, банков и других операторов персональных данных. Необходимость защиты прав субъектов персональных данных в этой связи становится одной из ключевых задач российского государства. Важно сформировать законодательство о персональных данных, которое учитывает интересы субъектов персональных данных, не давало бы им оснований для сомнений в необходимости совершения тех или иных действий, связанных с персональными данными. Предложено развивать законодательство в части дифференциации операторов, осуществляющих обработку персональных данных на территории Российской Федерации, в том числе, в части предъявляемых требований при обработке персональных данных к различным типам операторов. Также предложено развивать законодательство о персональных данных в части возможности доступа всех субъектов персональных данных ко всем согласиям, а также возможности управлять такими согласиями.

Ключевые слова: законодательство о персональных данных, защита персональных данных, направления правового регулирования, персональные данные, совершенствование законодательства, юридическая ответственность

Благодарности: Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

Для цитирования: Минбалеев А. В. Перспективные направления правового регулирования персональных данных // Юридический вестник ДГУ. 2024. Т. 52, № 4 (72). С. 152–156. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-152-156

Original article

Promising areas of legal regulation of personal data

Alexey V. Minbaleev

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation, avminbaleev@msal.ru

Abstract. In the article, the author identifies a number of priority areas for the development of legislation on personal data in the Russian Federation. One of the key threats in the context of digitalization has become the massive data leakage occurring among telecom operators, banks and other personal data operators. The need to protect the rights of personal data subjects in this regard is becoming one of the key tasks of the Russian state. It is important to form legislation on personal data that takes into account the interests of personal data subjects and would not give them grounds for doubt about the need to commit certain actions related to personal data. It is proposed to develop legislation regarding the differentiation of operators who process personal data on the territory of the Russian Federation, including in terms of the requirements for processing personal data for various types of operators. It is also proposed to develop legislation on personal data in terms of the possibility of access by all subjects of personal data to all consents, as well as the ability to manage such consents.

Keywords: legislation on personal data, protection of personal data, areas of legal regulation, personal data, improvement of legislation, legal responsibility

Acknowledgments: The research was carried out within the framework of the strategic academic leadership program "Priority 2030".

For citation: Minbaleev A. V. Promising areas of legal regulation of personal data. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2024, vol. 52, no. 4 (72), pp. 152–156. DOI: 10.21779/2224-0241-2024-52-4-152-156. (In Russ.).

Актуальность. Охрана персональных данных в условиях цифровой экономики и развития экономики данных является одной из приоритетных задач современного российского государства. Сегодня в данной сфере множество вопросов:

определение того, какие данные могут относиться к персональным; насколько обезличивание персональных данных позволяет защитить права субъектов персональных данных; как защитить биометрические и иные персональные данные от утечек;

проблемы злоупотребления своими правами операторами персональных данных; возможность усиления юридической ответственности за нарушение персональных данных.

Законодательство о персональных данных активно развивается, сегодня имеется ряд предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты в части регулирования персональных данных, что требует обсуждения их достаточности и соответствия современному уровню угроз.

Изученность проблемы. В юридической науке проблемы правового регулирования персональных данных все больше находят свое отражение как в отдельных научных статьях [1-4], так и в специализированных монографиях [5] и учебниках [6]. Проблемы защиты персональных данных в сети Интернет рассматриваются С.В. Соловкиным [7], А.С. Селюк [8] и др. Отдельно необходимо выделить проблемы защиты персональных данных в процессе идентификации, рассматриваемые в работах В.Б. Наумова [9].

Целесообразность разработки темы исследования. Одной из ключевых угроз в условиях цифровизации стала массовая утечка данных, происходящая у операторов связи, банков и других операторов персональных данных. Необходимость защиты прав субъектов персональных данных в этой связи становится одной из ключевых задач российского государства. В настоящее время происходит эволюция системы правового регулирования персональных данных в цифровой среде. Очень важно говорить и о проблеме формирования культуры персональных данных в российском обществе.

Новизна работы заключается в выявлении ключевых направлений развития законодательства о персональных данных, а также в выработке предложений по его совершенствованию.

Целью работы является выявление перспективных направлений правового регулирования персональных данных.

Задачами исследования являются анализ основных векторов развития законодательства о персональных данных с учетом ключевых рисков и угроз в современном обществе; выявление подходов к регулированию перспективных направлений правового регулирования персональных данных.

Методология исследования. В исследовании применяются как общенаучные, так и специальные юридические методы.

Теоретическая значимость связана с выработкой ключевых теоретических положений, на основе которых может в дальнейшем развиваться законодательство и правоприменение.

Практическая значимость обусловлена возможностью совершенствования отечественного законодательства о персональных данных.

Основная часть. Одна из ключевых проблем в сфере охраны персональных данных – это повышение культуры персональных данных граждан России. Значительное количество россиян жалуются на нехватку знаний и навыков для защиты своих данных. Постоянно растет доля россиян, готовых раскрыть свои персональные данные и личную ин-

формацию в обмен на выгодное предложение от какой-либо организации. Это определяет необходимость формирования комплекса государственных мер, направленных на информирование граждан о том, что представляют собой персональные данные, как можно защитить их. Кроме того, важно сформировать законодательство о персональных данных, которое учитывает интересы субъектов персональных данных, не давало бы им оснований для сомнений в необходимости совершения тех или иных действий, связанных с персональными данными. Одним из ключевых направлений в этой части должны стать следующие меры.

Дифференциация требований к операторам в зависимости от объема и значимости обрабатываемых персональных данных, целей обработки и других факторов. Часто операторы, к сожалению, стараются собрать и использовать максимум персональных данных о гражданах. При этом граждане уже понимают, чем может закончиться незаконное использование тех или иных данных. Большинство субъектов персональных данных не в состоянии вспомнить всех операторов, кому мы давали согласие на их обработку. Также активно появляются новые технологии и развитие сервисов в цифровых пространствах, что приводит к увеличению объема передачи персональных данных граждан. В связи с этим субъекты персональных данных регулярно сталкиваются с необходимостью делиться ими при использовании различных цифровых сервисов. Сегодня важно обеспечить баланс интересов граждан и операторов данных, а также государства при обработке персональных данных.

Важно признать, что современные операторы по своему правовому статусу чрезвычайно разнообразны. Одни вынуждены собирать данные в силу прямого закрепления этой обязанности в законодательстве, другие – строят свой бизнес на сборе и анализе значительного количества данных, в том числе персональных. Для некоторых организаций цель сбора данных ограничивается обеспечением идентификации их пользователей и возможность осуществить определенные действия, для других данные – возможность создавать новые рынки сбыта товаров. Некоторые организации содержат самостоятельные подразделения, занимающиеся защитой персональных данных, другие операторы не могут себе позволить даже самостоятельную единицу в виде ответственного за обработку персональных данных. В связи с этим необходимо развивать законодательство в части дифференциации операторов, осуществляющих обработку персональных данных на территории Российской Федерации, в том числе, в части предъявляемых требований при обработке персональных данных к различным типам операторов, а также ответственности, в случае несоблюдения установленных требований.

Сегодня каждый гражданин России даёт согласия на обработку персональных данных. Мы осознаем необходимость выдачи такого согласия, но при этом часто вынуждены давать не просто согласия, а согласия с возможностью обрабатывать наши персональные данные, в том числе передавая их третьим

лицам. Сегодня явно обострилась проблема, когда операторы включают в согласия очень много возможностей для себя, в том числе в части предоставления возможности передачи персональных данных различным субъектам. В некоторых случаях речь может идти и о злоупотреблении ими своим правом. В связи с этим необходимо развивать законодательство о персональных данных в части возможности доступа всех субъектов персональных данных ко всем согласиям, а также возможности управлять такими согласиями. Возможно, необходимо ввести в законодательстве правила работы систем, позволяющим гражданам распоряжаться своими данными, например через портал «Госуслуги».

Важно ограничить возможности операторов в части получения согласий на передачу персональных данных третьим лицам от субъектов посредством установления критериев, в том числе связанных с обоснованием такой передачи правами и законными интересами субъекта персональных данных применительно к каждому третьему лицу и индивидуализацией согласия субъекта.

Еще одним приоритетным направлением является развитие института административной ответственности за нарушение законодательства о персональных данных. В этой связи интересным для анализа представляется проект Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (в части усиления ответственности за нарушение порядка обработки персональных данных) № 502104-8. Представленным проектом предлагается дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) новыми административными составами. Проект направлен на реализацию поручения Президента Российской Федерации от 12 января 2023 г. № Пр-19.

Законопроектом предусматриваются следующие изменения:

1. Федеральным законом от 14 июля 2022 года № 266-ФЗ внесены изменения в Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ), предусматривающие в том числе:

- обязанность по уведомлению Роскомнадзора, как уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных, в случае «утечек персональных данных» (часть 31 статьи 21 Федерального закона № 152-ФЗ);

- сокращение перечня исключений, когда оператор вправе осуществлять обработку персональных данных без уведомления уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных (часть 2 статьи 22 Федерального закона № 152-ФЗ).

В связи с отсутствием ответственности за неисполнение указанных обязанностей, законопроектом предлагается ввести соответствующую административную ответственность.

2. В настоящее время компании, допустившие утечки персональных данных, привлекаются по части 1 статьи 13.11 КоАП РФ, предусматривающей максимальный размер штрафа для юридиче-

ских лиц до 100 тысяч рублей (при повторном совершении административного правонарушения — до 300 тысяч рублей). При этом указанный размер штрафа не соразмерен с возможными последствиями от произошедших утечек, поскольку данные могут стать инструментом для шантажа, мошеннических схем и совершения иных, более тяжких преступлений.

С целью стимулирования операторов персональных данных инвестировать в развитие инфраструктуры информационной безопасности и защиту персональных данных своих пользователей законопроектом предлагается дополнить статью 13.11 КоАП РФ новыми составами административных правонарушений, предусматривающими установление административной ответственности за утечки баз данных, содержащие персональные данные.

Так, в зависимости от объема «утечек» информации законопроектом предлагается установление следующей градации ответственности:

- информация, включающая персональные данные от одной тысячи до десяти тысяч субъектов персональных данных, и (или) от десяти тысяч до ста тысяч уникальных обозначений сведений о физических лицах, необходимых для определения таких лиц (далее — идентификаторы);

- информация, включающая персональные данные от десяти тысяч до ста тысяч субъектов персональных данных, и (или) от ста тысяч до одного миллиона идентификаторов;

- информация, включающая персональные данные более ста тысяч субъектов персональных данных, и (или) более одного миллиона идентификаторов;

Вместе с тем за утечку специальных категорий персональных данных, относящихся к наиболее чувствительным данным, предполагается установление повышенных административных штрафов. За повторные правонарушения, выражающиеся в серьезной «утечке» персональных данных, предусматриваются санкции в виде оборотных штрафов (процентов совокупного размера суммы выручки, полученной от реализации всех товаров (работ, услуг), за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение). Предлагаемые изменения направлены на значительное снижение количества случаев «утечек» персональных данных в Российской Федерации.

Таким образом, предлагается дополнить статью 13.11 КоАП РФ новыми проектируемыми частями 10–17, устанавливающими административную ответственность за:

- неуведомление и (или) несвоевременное уведомление оператором персональных данных уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных о намерении осуществлять обработку персональных данных и об «утечке» персональных данных (части 10-11);

- действия (бездействие) оператора, повлекшие неправомерную передачу (предоставление, распространение, доступ) информации, включающей персональные данные от одной тысячи субъектов персональных данных, и (или) от десяти тысяч уникальных

обозначений сведений о физических лицах (проектируемые части 12–14);

- повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 12–14 (часть 15);

- действия (бездействие) оператора, повлекшие неправомерную передачу (предоставление, распространение, доступ) информации, включающей специальную категорию персональных данных, и повторное совершение указанных правонарушений (части 16–17).

В качестве санкций предусматриваются административные штрафы в отношении граждан в размере до 800 тысяч рублей и должностных лиц до пяти миллионов рублей в зависимости от вида административного правонарушения. В отношении юридических лиц предусматриваются наказания в виде штрафов, в том числе, в случае наиболее значительной утечки персональных данных – штраф в размере от одной десятой процента до трех процентов совокупного размера суммы выручки за последний календарный год («оборотный» штраф).

Примечанием к указанной статье уточняется, что административная ответственность юридических лиц не будет распространяться на государственные или муниципальные органы и учреждения, при этом ответственность будут нести должностные лица указанных органов. Так же корреспондирующими изменениями предусматриваются уточнения в статье 3.5 (размеры административных штрафов), 28.1 (возбуждение административного дела), 28.7 (возможность проведения административного расследования) и 32.2 (исключение возможности уплаты половины штрафа в двадцатидневный срок) КоАП РФ.

В то же время есть определенные предложения и замечания, которые необходимо учесть при рассмотрении проекта во втором чтении.

1. Проектом устанавливается увеличение размера штрафов в части 1 и части 1.1 статьи 13.11 КоАП РФ. В то же соразмерно реализуемой идее не увеличены штрафы в частях 6 и 7 статьи 13.11 КоАП РФ. Если в частях 2–5 статьи 13.11 КоАП РФ увеличение штрафов действительно не представляет серьезной угрозы правам и законным интересам субъектов персональных данных, то правонарушения, предусмотренные частями 6 и 7 статьи 13.11 КоАП РФ соразмерны по степени вредности и угрозам правам и законным интересам субъектов персональных данных, в частности соразмерны правонарушениям по части 1 статьи 13.11 КоАП РФ, в которой штрафы увеличиваются. В связи с этим предлагаем увеличить размеры штрафа в ст. 13.11 КоАП РФ частях 6 и 7 статьи 13.11 КоАП РФ соразмерно проектируемым штрафам по части 1 статьи 13.11 КоАП РФ.

2. Согласно общим положениям статьи 1.3 КоАП РФ, установление административной ответ-

ственности в Кодексе прямо взаимосвязано с правилами и нормами, предусмотренными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Следовательно, используемая терминология в КоАП РФ так же должна соответствовать нормам отраслевого законодательства Российской Федерации.

При этом Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» не раскрывает понятие уникальных обозначений сведений о физических лицах (см. проектируемая ч. 12 ст. 13.11 КоАП РФ), использование данного термина в проектируемых составах требует его уточнения в Федеральном законе «О персональных данных» или раскрытия в примечании к статье 13.11 КоАП РФ.

3. С учетом предусматриваемых проектной частью 16 статьи 13.11 КоАП РФ размеров административных штрафов в отношении граждан (от трехсот тысяч до четырехсот тысяч рублей) в проектной части 1 статьи 3.5 Кодекса необходимо структурно уточнить местоположение соответствующей ссылки (пункт 1 статьи 1 законопроекта).

4. Согласно представленной редакции частей 12–17 статьи 13.11 КоАП РФ, административная ответственность будет наступать за действия (бездействие) оператора, повлекшие неправомерную передачу (предоставление, распространение, доступ) информации, без уточнения, нарушает ли при этом субъект персональных данных требования законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

Представляется последовательным дополнить формулировки указанных составов необходимостью установления факта нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

5. Административная ответственность за утечку персональных данных в проектируемых составах частей 12–14 статьи 13.11 КоАП РФ дифференцируется в зависимости от количества «утекших» персональных данных (от 1 до 10 тысяч, от 10 до 100 тысяч, более 100 тысяч субъектов персональных данных) и предусматривает дифференцированные штрафы для граждан, должностных и юридических лиц. Однако ответственность за повторные правонарушения, предусмотренная проектируемой частью 15 статьи 13.11 КоАП РФ, не дифференцирована в зависимости от объема утечки персональных данных. Полагаем, что применительно к случаям «утечки» персональных данных более 100 тысяч субъектов персональных данных за повторное правонарушение штраф может быть увеличен.

С учетом распространяющейся практики утечки персональных данных и особой общественной вредности указанных правонарушений, а также необходимости превенции данных правонарушений, законопроект в целом следует поддержать.

Список источников

1. Полякова Т.А., Бойченко И.С. Защита прав субъектов персональных данных: новеллы правового регулирования // Информационное право. 2022. № 3 (73). С. 10–13.

2. Полякова Т.А., Бойченко И.С. Цифровой оборот данных - проблемы взаимодействия субъектов и оператора обработки персональных данных // Право и государство: теория и практика. 2021. № 11 (203). С. 181-184.
3. Минбалеев А.В., Филоненкова В.А. Проблемы защиты персональных данных и цифрового профиля человека в сети интернет в условиях пандемии // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. Т. 20. № 3. С. 89-94.
4. Минбалеев А.В., Сторожакова Е.Э. Проблемы правовой охраны персональных данных в процессе использования нейронных сетей // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 2 (102). С. 71-79.
5. Правовое регулирование оборота персональных данных в условиях современных вызовов и угроз / А. Минбалеев, М. Б. Добробаба, А. А. Ефремов [и др.]. Саратов : Общество с ограниченной ответственностью "Амирит", 2023. 138 с.
6. Право персональных данных: учебник / под общ. ред. А.В. Минбалеева. Саратов : Амирит, 2023. 415 с.
7. Соловкин С.В. Значение парадокса приватности для законодательства о персональных данных в условиях становления общества наблюдения // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 4 (92). С. 109-119.
8. Селюк А.С. Защита персональных данных в цифровом пространстве // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 2 (102). С. 110-119.
9. Наумов В.Б. Информационно-правовые вопросы идентификации при использовании цифрового профиля // Аграрное и земельное право. 2020. № 6 (186). С. 137-141.

References

1. Polyakova T.A., Boychenko I.S. Zashchita prav sub"ektov personal'nyh dannyh: novelty pravovogo regulirovaniya [Protection of the rights of personal data subjects: novelties of legal regulation], *Informatsionnoe pravo [Information Law]*, 2022. no. 3 (73), pp. 10-13. (In Russ.).
2. Polyakova T.A., Boychenko I.S. Tsifrovoy oborot dannyh - problemy vzaimodeystviya sub"ektov i operatora obrabotki personal'nyh dannyh [Digital data turnover - problems of interaction between subjects and the operator of personal data processing], *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika [Law and the state: theory and practice]*, 2021, no. 11 (203), pp. 181-184. (In Russ.).
3. Minbaleev A.V., Filonenkova V.A. Problemy zashchity personal'nyh dannyh i tsifrovogo profilya cheloveka v seti internet v usloviyah pandemii [Problems of personal data protection and a person's digital profile on the Internet in a pandemic], *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo [Bulletin of the South Ural State University. Series: Law]*, 2020, vol. 20, no. 3, pp. 89-94. (In Russ.).
4. Minbaleev A.V., Storozhakova E.E. Problemy pravovoy ohrany personal'nyh dannyh v protsesse ispol'zovaniya neyronnyh setey [Problems of legal protection of personal data in the process of using neural networks], *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) [Bulletin of the O.E. Kutafin University (MGUA)]*, 2023, no. 2 (102), pp. 71-79. (In Russ.).
5. Pravovoe regulirovanie oborota personal'nyh dannyh v usloviyah sovremennyh vyzovov i ugroz [Legal regulation of the turnover of personal data in the context of modern challenges and threats], A. Minbaleev, M. B. Dobrobaba, A. A. Efremov [et al.]. *Saratov: Limited Liability Company "Amirit" Publ.*, 2023, 138 p. (In Russ.).
6. Pravo personal'nyh dannyh: uchebnik [The right of personal data: textbook], under the general editorship of A.V. Minbaleev. *Saratov : Amirit Publ.*, 2023, 415 p. (In Russ.).
7. Solovkin S.V. Znachenie paradoksa privatnosti dlya zakonodatel'stva o personal'nyh dannyh v usloviyah stanovleniya obshchestva nablyudeniya [The importance of the privacy paradox for personal data legislation in the context of the formation of a surveillance society], *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) [Bulletin of the O.E. Kutafin University (MGUA)]*, 2022, no. 4 (92), pp. 109-119. (In Russ.).
8. Selyuk A.S. Zashchita personal'nyh dannyh v tsifrovom prostranstve [Protection of personal data in the digital space], *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) [Bulletin of the O.E. Kutafin University (MGUA)]*, 2023, no. 2 (102), pp. 110-119. (In Russ.).
9. Naumov V.B. Informatsionno-pravovye voprosy identifikatsii pri ispol'zovanii tsifrovogo profilya [Information and legal issues of identification when using a digital profile], *Agrarnoe i zemel'noe pravo [Agrarian and land law]*, 2020, no. 6 (186), pp. 137-141. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Минбалеев Алексей Владимирович, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий, Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: avminbaleev@msal.ru

Поступила в редакцию 11.11.2024 г.; одобрена после рецензирования 25.11.2024 г.; принята к публикации 06.12.2024 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Minbaleev Alexey Vladimirovich, Head of the Department of information law and digital technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law, Professor, Moscow, Russian Federation. E-mail: avminbaleev@msal.ru

Received 11.11.2024; approved after reviewing 25.11.2024; accepted for publication 06.12.2024