

Практика органа по защите персональных данных (в России, Франции и США)

Силкин Владислав Валерьевич

Аспирант

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Факультет права, Москва, Россия

E-mail: silkinvladislav@gmail.com

Персональные данные - ключевой правовой институт современной цифровой экономики, активно развивающейся как в России, так и за рубежом. Для персональных данных, как для динамично развивающегося и переживающего все большее социальное осмысление института, характерен обширный сравнительный анализ, попытка учесть разнообразные подходы и перенять лучшие практики или, наоборот, выделить особенности национального правового регулирования. Однако анализ материальных норм законодательства о персональных данных часто упускает из виду основную особенность анализируемого института - его преимущественное формирование за счет практики органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере защиты персональных данных.

Цель проводимого в настоящем докладе исследования - на основе сравнения правового статуса органов по защите персональных данных в США, России и Франции определить основные тенденции развития регулирования персональных данных. *Tertium comparationis* проводимого сравнения - сфера правового регулирования персональных данных, осуществляемого органом по защите персональных данных.

Для проведения исследования выбраны страны с разными подходами к персональным данным. В США, где напрямую не установлено регулирование непосредственно персональных данных как отдельного правового режима информации, основное регулирование персональных данных в потребительском секторе осуществляется Федеральной торговой комиссией. Во Франции, наоборот, под влиянием европейского подхода, персональные данные урегулированы на наднациональном уровне, а основные полномочия по защите персональных данных осуществляет Национальная комиссия по информатике и свободам. Российский подход сформирован под влиянием европейского, однако отличается как в отдельных нормах законодательства, так и в статусе органа по защите персональных данных - Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Российской Федерации (Роскомнадзор), которая, в отличие от органов других анализируемых стран, не выделена отдельно от традиционной иерархии органов исполнительной власти.

Несмотря на отличия в подходах, в исследуемых странах с точки зрения авторитетности практики органа по защите персональных данных можно выделить общие особенности правового регулирования персональных данных как относительно молодого правового института в целом.

Во-первых, административное толкование норм правового регулирования персональных данных осуществляется преимущественно *телеологически, нежели грамматически*. Динамично развивающиеся механизмы цифровой экономики создают новые вызовы для правового толкования, требующие постоянного уточнения соответствующего правового подхода - большие данные, искусственный интеллект, развитие сервисов и социальных сетей в сети Интернет. Это требует более широкого толкования и отхода от формализма. Во-вторых, общая неоднозначность правового регулирования ввиду динамики социальных отношений и необходимости более оперативного регулирования возникающих правовых споров

приводит к *ослаблению роли судов в формировании практики по защите персональных данных*. Как следствие, *практика органа по защите персональных данных становится определяющей при формировании регулирования*. Орган по защите персональных данных получает большую свободу толкования, некоторые нормотворческие функции в сфере своей компетенции, а суды чаще склонны доверять позициям органа по защите персональных данных как более компетентного в сфере его полномочий.

В США, где в целом вопрос широкой дискреции независимых агентств традиционного является одним из ключевых вопросов административного права [6, 8], Федеральная торговая комиссия начала рассматривать вопросы персональных данных, опираясь на общую компетенцию в сфере пресечения недобросовестных торговых практик. Законодатель не стремился ввести регулирование, чтобы не помешать развитию бизнеса. При этом судебная практика в настоящий момент осторожно подходит к пересмотру решений независимых агентств по существу, если законодатель предоставил агентству намеренно полномочия по широкому толкованию [5]. В силу сложившихся особенностей практика Федеральной торговой комиссии в США является определяющей для оценки правового регулирования персональных данных практикующими юристами [3, 7].

Во Франции Национальная комиссия по информатике и свободам (CNIL) была создана как первое в истории страны независимое административное ведомство, также выделенное из традиционной иерархии исполнительной власти [2]. Конституционный совет Франции позже установил, что независимость административного ведомства является гарантией право и свобод человека [1]. В результате сложившегося во Франции подхода практика CNIL в силу ее широких полномочий также остается основополагающим источником регулирования персональных данных. Этим объясняется и дозволение оспаривать рекомендательные акты комиссии во Франции как источники «мягкого права» [4].

В Российской Федерации также практика Роскомнадзора является определяющей при оценке соблюдения законодательства о персональных данных. Судебная практика при этом малочисленна, а решения органа не публикуются открыто. Большая часть правовых позиций юристов строится на анализе изложенного Роскомнадзором в рекомендациях и разъяснениях, в том числе предоставляемых устно, толкования закона.

Отмеченная тенденция усиления и доминирования практики органа исполнительной власти в анализируемых странах приводит к правовой неопределенности, сложности выработки стабильной правовой позиции в отношении персональных данных. В качестве путей решения указанной проблемы видится, с одной стороны, необходимость развития саморегулирования, содействия обмену лучшими практиками среди операторов персональных данных, во-вторых, введение инструментов дополнительного судебного контроля при принятии решений органом по защите персональных данных, что позволит как повысить уровень правовой определенности, так и обеспечить выработку более унифицированных правовых подходов к регулированию персональных данных.

Источники и литература

- 1) Décision n° 84-173 DC du 26 juillet 1984 // <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1984/84173DC.htm> (дата обращения - 03.03.2022).
- 2) Conseil D'État. Rapport Public. Jurisprudence et avis de 2000. Les autorités administratives indépendantes. Paris, 2001.
- 3) Hetcher S. The De Facto Federal Privacy Commission // J. Marshall J. Computer & Info. L. V. 19. Issue 1. 2000. P. 109 – 132.
- 4) L'étude annuelle 2013 du Conseil d'État. Le droit souple // <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/144000280.pdf> (дата обращения - 03.03.2022).

- 5) Mashaw J.L. Agency-Centered or Court-Centered Administrative Law? A Dialogue with Richard Pierce on Agency Statutory Interpretation // *Administrative Law Review*. Vol. 59. № 4. 2007. P. 889 – 904.
- 6) Pojanowski J.A. Neoclassical Administrative Law // *Harvard Law Review*. Vol. 133. 2020. P. 852 – 919.
- 7) Solove D.J., Hartzog W. The FTC and the New Common Law of Privacy // *Columbia Law Review*. Vol. 114. 2014. P. 583 – 676.
- 8) Vermeule A. Neo-? // *Harvard Law Review*. Vol. 133. 2020. P. 103 – 111.