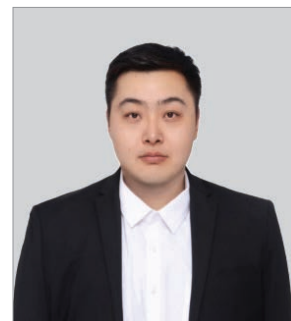


Административно-правовая защита персональной информации в Китае: недостатки и пути решения¹

Аннотация. В представленной статье рассмотрены такие проблемы, как недостаточный административный надзор за персональной информацией, ненадлежащие административные процедуры обработки персональной информации и несовершенная система административной помощи в современном Китае. Автор, исходя из положений Закона КНР о защите персональных данных, Закона КНР о кибербезопасности и других соответствующих правовых положений, предлагает решение указанных проблем.

Ключевые слова: персональная информация, персональные данные, административное регулирование, система административной помощи, административное судопроизводство в интересах общественности



Гуанлун Ван,
аспирант кафедры
информационного права
и цифровых технологий
Университета
имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)
guanglong95@163.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.122.10.189-197

Guanglong Wang,
Postgraduate Student of the Department
of Information Law and Digital Technologies
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
guanglong95@163.com
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Administrative and legal protection of personal information in China: disadvantages and solutions

Abstract. The presented article mainly discussed issues such as insufficient administrative supervision of personal information, improper administrative procedures for processing personal information and an imperfect system of administrative assistance in modern China. Taking into account these problems, the author, in combination with the provisions of the PRC Law on Personal Data Protection, the PRC Law on Cybersecurity and other relevant legal provisions, put forward appropriate proposals for improvement.

Keywords: personal information, personal data, administrative regulation, administrative assistance system, administrative proceedings in the public interest

¹ Статья подготовлена в рамках проекта Национального комитета КНР по управлению фондом для обучения за границей (CSC) № 202408090410. Исследование выполнено за счет гранта Национального комитета КНР по управлению фондом для обучения за границей (CSC) № 202110100004.

Закон КНР о защите персональных данных официально вступил в силу в ноябре 2021 г.² Это, с одной стороны, показывает, что китайское правительство усилило защиту персональной информации граждан; с другой — что ситуация с нарушением прав на персональную информацию в Китае очень серьезная, срочно необходимы соответствующие меры для борьбы с незаконными действиями, посягающими на персональную информацию граждан. В настоящее время административно-правовая защита персональной информации граждан в Китае предусматривается в Законе КНР о защите персональных данных, иных законах, административных регламентах и ведомственных нормативных актах.

I. Недостатки административного регулирования в сфере обеспечения безопасности персональной информации в Китае

В процессе судебного применения Закона КНР о защите персональных данных — основного правового акта в области защиты персональной информации, административных регламентов, регулирующих защиту персональных данных, были выявлены следующие проблемы.

1. Различия в правовых основах применения административных наказаний за нарушения в отношении персональных данных граждан. Посредством онлайн-поиска на официальном веб-сайте «Правовая информация Пекинского университета» было установлено, что с момента вступления в силу Закона КНР о защите персональных данных по 20.07.2023 было зарегистрировано более 1 100 административных правонарушений в сфере защиты персональных данных. Большинство административных взысканий в этих случаях основаны на правовых нормах Закона КНР о кибербезопасности, Закона КНР о безопасности данных и Закона КНР о защите прав и интересов потребителей. Закон КНР о защите персональных данных в этом контексте был применен только в 146 случаях³. В Китае у регулирующих органов нет единого стандарта по выбору основания для применения административных наказаний в сфере защиты персональных данных. Сталкиваясь с подобными незаконными действиями, они произвольно выбирают правовую норму, подлежащую применению.

2. Недостатки в административном надзоре в области обеспечения безопасности персональных данных. С принятием ряда законов и подзаконных актов, включая Закон КНР о безопасности данных и Закон КНР о защите персональных данных, правовая база для защиты персональной информации в Китае в основном была сформирована. В настоящее время виды отраслей, в которых возможно нарушение прав на персональную информацию, разнообразны, но большинство из них связаны с интернет-платформами.

Надзорная система в сфере защиты персональной информации в Китае достаточно сложна. Надзорные функции имеют такие управленческие подразделения,

² Закон КНР о защите персональных данных // URL: https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/20/content_5632486.htm (дата обращения: 05.01.2024) .

³ Правовая информация Пекинского университета. Официальный веб-сайт. URL: <https://pkulaw.com/case?way=topguid> (дата обращения: 07.01.2024).

как департаменты интернет-информации, надзора за рынком, промышленности и информатизации, а также органы общественной безопасности, учреждения образования, медицинского обслуживания и финансовые организации, что на практике приводит к пересечению полномочий и обязанностей, к административно-правоприменительному конфликту. Эти отрасли в значительной степени основаны на интернет-платформах, что не только приводит к незаметному сбору, использованию и даже нарушению персональной информации граждан, но и затрудняет проведение целенаправленного надзора административными органами, увеличивая его сложность⁴. В реальности постоянно появляются различные виды нарушений в сфере приложений, и эффективность надзора не очень значительна.

3. Ненадлежащие административные процедуры обработки персональной информации. Ведется дискуссия о том, должна ли правовая база для защиты персональной информации включать нормы, регулирующие обработку персональной информации государственными органами в процессе правоприменения.

Некоторые ученые полагают, что защиту прав на персональную информацию на основе принципов «честной информационной практики» (fair information practice)⁵ следует относить к «постоянным неравноправным информационным отношениям». В эпоху цифровых технологий персональная информация обладает как личными, так и общедоступными атрибутами, и нецелесообразно устанавливать абсолютное, исключительное и неограниченное «право на персональную информацию»⁶. Следовательно, в отличие от традиционного права на конфиденциальность, которое «применимо к неопределенному кругу лиц», защита персональной информации не имеет такого признака, как «право на весь мир». Только путем установления субъектов, обладающих профессиональными или коммерческими возможностями сбора такой информации и подпадающих под понятие предмета Закона о защите персональных данных, можно отразить необходимость специального регулирования законом «постоянных неравноправных информационных отношений»⁷.

Обработка персональных данных государственными органами в правоприменении не относится к категории постоянных информационных отношений, что ближе к отношениям между отдельным лицом и нарушителем при традиционном

⁴ Необходимо всесторонне продвигать защиту персональной информации в приложениях и управление ею // Прокурорская динамика. 2022. № 1. С. 36—37.

⁵ См.: Практика честной информации FTC — FTC fair information practice // URL: <https://ru.wikibrief.org/> (дата обращения: 19.01.2024).

⁶ См.: Чжоу Ханьхуа. Изучение способа совместимого управления персональными данными — направление Закона Китая о защите персональной информации // Правовые исследования. 2018. № 2. С. 3—23; Чжан Синьбао. От конфиденциальности к персональной информации: теория об измерении интересов и ее институциональные механизмы // Китайское право. 2015. № 3. С. 38—59.

⁷ См.: Дин Сяодун. Размышление и изменение права на персональную информацию: применимые предпосылки и основа правовых благ для защиты персональной информации // Китайское и иностранное право. 2020. № 2. 339—356; Чжоу Ханьхуа. Правовое позиционирование защиты персональной информации // Исследования в области права и бизнеса. 2020. № 3. С. 44—56.



«нарушении конфиденциальности». В этом случае необходимо только соблюдать законность действий правоохранительных органов в соответствии со стандартом «разумных ожиданий». В связи с этим «информация, находящаяся в процессе правоприменения», должна быть исключена из сферы правовой защиты персональной информации⁸.

Однако в Законе КНР о защите персональных данных не соблюдается вышеупомянутая позиция. Соответственно, положение ст. 2 Закона КНР о защите персональных данных о том, что «никакая организация или частное лицо не может нарушать право на защиту персональной информации любого физического лица», включает ограничения на осуществление функций и полномочий государственными органами. Более того, во второй главе этого Закона, в специальном третьем разделе, установлены «специальные положения об обработке персональных данных государственными органами», т.е. введены специальные правила в отношении государственных органов при обработке ими персональной информации.

На практике в последние годы часто происходили случаи утечки личных данных из государственных органов. Существование такого рода нарушений в основном обусловлено ненадлежащими процедурами обработки персональных данных в административных органах.

4. Несовершенство системы административной помощи по защите персональных данных. При обычных обстоятельствах, когда административные органы неправомерно используют персональную информацию граждан, последние могут требовать пересмотра административного решения или подать административный иск. Хотя два вышеупомянутых административных метода могут обеспечить защиту прав, однако, если такие процедуры административной защиты несовершенны или не работают оперативно, трудно эффективно защитить персональную информацию.

Во-первых, действующий Закон КНР об административном пересмотре прямо не оговаривает, могут ли права граждан на персональную информацию быть восстановлены путем административного пересмотра после того, как они были нарушены административными органами. Более того, даже если отдельные граждане выбирают метод пересмотра административного решения для защиты своих прав, из-за сложных внутренних отношений в самих административных органах трудно обеспечить справедливость административного пересмотра.

Во-вторых, в административном судопроизводстве, основанном на неравенстве статуса административных органов и частных лиц, при посягательстве на персональную информацию со стороны административных органов возможности частных лиц бороться с ними действительно ограничены. В цифровую эру Интернет служит техническим прикрытием, так что в случае утечки персональной информации сбор доказательств жертвами становится первой сложной проблемой. Кроме того, поскольку персональная информация граждан хранится в огромной базе данных, после использования такой информации она попадет из одной базы данных в другую, и субъектам информации трудно найти виновника

⁸ Дин Сяодун. Защита персональной информации: принципы и практика. Пекин : Юридическое издательство, 2021. С. 28, 30.

утечки информации. Даже если граждане захотят обратиться в суд, они не смогут указать ответчика⁹.

В-третьих, в действующем законодательстве Китая пока не урегулирована последовательность осуществления права на административный пересмотр и права на административное судопроизводство. Это также является одним из препятствий для получения административной помощи для защиты персональных данных граждан.

Таким образом, в настоящее время административные органы постепенно становятся одним из основных субъектов посягательств на информацию граждан, однако действующая система административной помощи по защите персональной информации в Китае по-прежнему имеет много недостатков и нуждается в совершенствовании.

II. Пути совершенствования административно-правового регулирования защиты персональных данных

1. Уточнение иерархической взаимосвязи между различными нормативными актами в процессе их применения. В практике административных наказаний в сфере защиты персональной информации выборочное применение правовых норм Законов КНР о защите персональных данных, об административных наказаниях, о наказаниях за нарушение общественного порядка, о защите прав потребителей, о кибербезопасности и о безопасности данных должно быть надлежащим образом урегулировано. Автор, основываясь на мнениях некоторых юристов¹⁰, подчеркивает следующие аспекты.

Во-первых, конкретные административные наказания, предусмотренные в соответствующих законах и подзаконных актах о защите персональной информации, как правило, должны соответствовать положениям Закона об административных наказаниях и Закона о наказаниях за нарушение общественного порядка с точки зрения содержания и процедур их установления и применения, за исключением ситуации, когда эти законы и нормативные акты содержат специальные положения по конкретным вопросам, таким как предмет, вид и процедура наказания, исходя из соотношения общих и специальных норм права.

Во-вторых, с учетом различий предметов регулирования таких нормативных актов, как Закон о защите персональных данных, Закон о защите прав потребителей, Закон о кибербезопасности и Закон о безопасности данных, а также нарушенных обработчиком законных интересов, причин наказания и цели, которая должна быть достигнута, следует определять, нормы какого конкретного закона применимы в каждом случае. Например, соответствующие положения Закона КНР о защите прав потребителей сосредоточены на защите прав и интересов персональной информации потребителей, на чем основано его конкретное применение;

⁹ Шэнь Ян, Лю Гоуа. Административно-правовая защита персональных данных граждан в контексте больших данных // Внешняя торговля и экономика. 2020. № 5. С. 111—116.

¹⁰ Чэнь Кэсян. Основы реализации и институциональная логика административных наказаний в области защиты персональной информации // Юридическая наука. 2023. № 11. С. 67.



Закон КНР о безопасности данных направлен на обеспечение безопасности данных, защиту национального суверенитета, безопасности и интересов развития, в нем основное внимание уделяется таким вопросам, как поддержание безопасности общедоступных данных и трансграничной безопасности данных. Таким образом, сферы применения данного Закона и Закона КНР о защите персональных данных различаются.

В-третьих, при конкуренции норм о наказании в сфере персональных данных следует стремиться к согласованности формулировок положений об ответственности в различных правовых актах, чтобы избежать их выборочного применения регулирующими органами с учетом собственных интересов.

2. Интеграция сил сетевого надзора и усиление средств надзора с использованием технологий больших данных. В цифровую эпоху защита персональной информации затрагивает интересы множества сторон. Необходимо не только в полной мере использовать персональную информацию, но и в полной мере защищать законные права и интересы субъектов информационных прав.

При надзоре за безопасностью персональной информации единые административные органы не удовлетворяют потребностям эпохи больших данных в полной мере. В связи с этим интеграция сил по надзору за сетью является частью повышения эффективности надзора со стороны административных органов. В основном здесь важны следующие два аспекта.

С одной стороны, необходимо постепенно усовершенствовать платформу сетевого надзора за персональной информацией в целях поддержки контролирующих органов путем интеграции надзорной информации от разных источников, т.е. не только расширить каналы сбора надзорной информации, но и предоставить гражданам канал для своевременной обратной связи по надзорной информации, чтобы максимально усилить надзорную роль общественности.

С другой стороны, следует постепенно совершенствовать механизм координационного надзора, т.е. административные органы, третьи стороны¹¹ и интернет-ассоциация после проведения соответствующей надзорной работы могут совместно использовать соответствующие данные надзорной работы и обмениваться ими, передавая полученную в ходе надзора информацию между различными регулирующими субъектами, тем самым побуждая контролирующие органы постепенно формировать общие подходы¹².

3. Создание механизма оценки рисков для государственных данных в целях усовершенствования системы обработки административными органами персональной информации. По мере развития и совершенствования информационных технологий при использовании административными органами алгоритмов и других технологий риски нарушения персональной информации граждан также

¹¹ Третьи стороны относятся к организациям, независимым от регулируемого лица, которые посредством расследования, сбора доказательств, проверки и других процедур оценивают комплаенс регулируемого лица с целью содействия его деятельности.

¹² Ли Япин, Чжоу Вэйлян. Стратегия динамического надзора за защитой персональной информации в режиме онлайн // Журнал Чунцинского технологического университета. Общественные науки. 2021. № 11. С. 25—134.

увеличиваются. В этой связи необходимо создать механизм оценки рисков для государственных данных.

В процессе создания механизма оценки рисков для государственных данных можно выделить следующие аспекты:

- во-первых, обработчик информации подтверждает, необходимо ли проводить работу по оценке рисков в соответствии с руководящими принципами оценки;
- во-вторых, отделы по защите персональной информации местных органов власти на всех уровнях проводят конкретную работу по оценке рисков в соответствии с ожидаемым рисковым уровнем и масштабом. Содержание оценки включает источник информации, ее содержание, средства для сбора персональных данных и др. Когда отдел по защите персональной информации соответствующего уровня сталкивается с ситуацией с высоким уровнем рисков, с которыми трудно справиться, к работе по оценке должен подключаться компетентный отдел на следующем, более высоком уровне;
- в-третьих, отделы по защите персональной информации на всех уровнях должны подготовить отчеты об оценке рисков с подробным описанием рисков возможного нарушения персональных данных граждан и предложением эффективных решений;
- в-четвертых, обработчики информации должны утвердить и осуществить управление соответствующими административными проектами на основе отчета об оценке рисков¹³.

4. *Совершенствование системы административной помощи по защите персональной информации и административного судопроизводства в интересах общественности.* Суть системы судопроизводства в интересах общественности заключается в защите интересов общества, поэтому предмет этого типа судопроизводства должен обладать публичными атрибутами. Персональная информация в эпоху больших данных не в полной мере относится к частным правам отдельных граждан.

С одной стороны, государственные органы собирают и обрабатывают большое количество персональной информации граждан в процессе управления обществом, при этом персональная информация больше не принадлежит лишь частным лицам, а является важной основой для выполнения административными органами своих функций. С другой стороны, полученные данные с использованием алгоритмов и других технологий для интеграции и анализа информации о гражданах также оказали важное влияние на общество и общественные интересы. Получается, что персональная информация уже давно приобрела публичные атрибуты. Следовательно, дела, связанные с защитой персональной информации граждан, должны относиться к категории судопроизводства в общественных интересах.

В соответствии со ст. 70 Закона КНР о защите персональных данных субъектом подачи административного иска в интересах общественности являются органы прокуратуры, организации потребителей и организации, определенные

¹³ У Цянь, Чэнь Яньлин. Правовая защита персональных данных в сфере электронного правительства // Журнал Юго-Западного нефтяного университета. Общественные науки. 2022. № 1. С. 86—96.



Государственной администрацией киберпространства. В Китае на правовом уровне была уже установлена система судопроизводства в интересах общественности в отношении персональной информации. В то же время тот факт, что гражданам трудно защищать свои права при нарушении персональной информации, полагаясь на собственные силы, также привлек широкое внимание.

Положительное значение указанной ст. 70 заключается в том, что субъект административного судебного разбирательства в интересах общественности больше не ограничивается органами прокуратуры. С учетом конкретных нарушений персональных данных и особенностей судебных разбирательств в интересах общественности к категориям этого типа субъектов были добавлены организации потребителей и организации, определенные Государственной администрацией киберпространства. Этот вопрос требует дальнейшего развития.

Однако здесь надо отметить следующие недостатки: термин «организации, определенные Государственной администрацией киберпространства» пока не совсем понятен и в будущем потребуются соответствующие судебные толкования для его уточнения.

В руководящих делах, опубликованных Верховной народной прокуратурой 07.03.2022 по делу о надзоре Пекинской муниципальной прокуратуры за административными судебными разбирательствами в интересах общественности по защите персональной информации детей, Верховная народная прокуратура четко указала, что в случае нарушения персональных данных детей из-за недостаточного надзора со стороны административных органов органы прокуратуры могут возбуждать административные иски в интересах общественности¹⁴. В процессе изучения судебных разбирательств по конкретным делам органы прокуратуры постепенно включали дела, касающиеся персональной информации, в сферу судебных разбирательств в интересах общественности.

Заключение

В цифровую эпоху персональные данные человека представляют собой особую ценность. Органы исполнительной власти обрабатывают персональные данные граждан для более эффективного и научно обоснованного выполнения соответствующих административных функций, в то время как субъекты рынка сокращают ненужные затраты и получают высокие экономические выгоды за счет обработки персональной информации.

Однако нельзя игнорировать тот факт, что в последние годы и административные органы, деятельность которых направлена на обеспечение общественного благосостояния, и субъекты рынка, ориентированные на частные интересы, время от времени нарушали права и законные интересы субъектов персональных данных. Безопасность персональной информации стала общей проблемой, в решении которой заинтересовано все общество.

¹⁴ См.: 35-я группа руководящих дел Верховной народной прокуратуры, опубликованная 07.03.2022 // URL: https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202203/t20220307_547722.shtml (дата обращения: 14.01.2024).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Дин Сяодун. Защита персональной информации: принципы и практика. — Пекин : Юридическое издательство, 2021. — С. 28—30.
2. Дин Сяодун. Размышление и изменение права на персональную информацию: применимые предпосылки и основа правовых благ для защиты персональной информации // Китайское и иностранное право. — 2020. — № 2. — С. 339—356.
3. Ли Япин, Чжоу Вэйлян. Стратегия динамического надзора за защитой персональной информации в режиме онлайн // Журнал Чунцинского технологического университета. — Общественные науки. — 2021. — № 11. — С. 25—134.
4. У Цянь, Чэнь Яньлин. Правовая защита персональных данных в сфере электронного правительства // Журнал Юго-Западного нефтяного университета. — Общественные науки. — 2022. — № 1. — С. 86—96.
5. Чжан Синьбао. От конфиденциальности к персональной информации: теория об измерении интересов и ее институциональные механизмы // Китайское право. — 2015. — № 3. — С. 38—59.
6. Чжоу Ханьхуа. Изучение способа совместимого управления персональными данными — направление Закона Китая о защите персональной информации // Правовые исследования. — 2018. — № 2. — С. 3—23.
7. Чжоу Ханьхуа. Правовое позиционирование защиты персональной информации // Исследования в области права и бизнеса. — 2020. — № 3. — С. 44—56.
8. Чэнь Кэсян. Основы реализации и институциональная логика административных наказаний в области защиты персональной информации // Юридическая наука. — 2023. — № 11.
9. Шэнь Ян, Лю Гохуа. Административно-правовая защита персональных данных граждан в контексте больших данных // Внешняя торговля и экономика. — 2020. — № 5. — С. 111—116.

