

**«УТВЕРЖДАЮ»**

Директор

Института законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской  
Федерации, Академик РАН, д.ю.н.,  
профессор



2023 г.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

#### **ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО УЧРЕЖДЕНИЯ «ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Диссертация Конева Сергея Игоревича на тему: «Государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных» выполнена в отделе административного права и процесса Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

В период подготовки диссертации (2021-2023г.г.) соискатель был прикреплен к отделу административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук без освоения программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре.

В 2009 г. Конев С.И. с отличием окончил Национальный исследовательский ядерный университет «МИФИ» (специальность «Юриспруденция», квалификация – юрист, очная форма), в 2012 году освоил программу подготовки научного – педагогических кадров в аспирантуре Национального исследовательского ядерного университета «МИФИ» по

направлению подготовки «Юриспруденция», специальность 12.00.14 «Административное право, информационное право, финансовое право» (очная форма).

Кандидатские экзамены сданы в 2012 г. (история и философия науки и английский язык) в Национальном исследовательском ядреном университете «МИФИ» и в 2023 г. (публично-правовые (государственно-правовые) науки) в ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель - доктор юридических наук, профессор Зырянов Сергей Михайлович, работает в должности главного научного сотрудника отдела административного права и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

По результатам рассмотрения и обсуждения диссертации Конева С.И. на тему: «Государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных», выполненной по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки на заседании отдела административного права и процесса, принято следующее заключение.

Диссертация Конева С.И. написана единоличного, содержит совокупность новых научных результатов и имеет внутреннее единство, является научно – квалифицированной работой. На основании выполненных соискателем исследователей, разработана и решена новая научная идея, предполагающая преодоление полигонтичности механизмов защиты персональных данных, обогащающая концепцию научную концепцию о контроле (надзоре), что позволило разработать научно-обоснованные предложения по совершенствованию данного правового института, в том числе по профилактике нарушений обязательных требований в области обработки персональных данных. В дополнение к этому, соискателем на базе научных результатов, изложенных в диссертации, высказывается научно-обоснованные предложения по совершенствованию законодательства о контроле (надзоре) в

части совершенствования оценки эффективности и результативности его применения в отношении института обработки персональных данных.

Форма изложения содержания характеризуется активным применением средства логического мышления, аргументированностью суждений и точностью приводимых данных. Выводы и предложения диссертанта отвечают требованиям оригинальности, уникальности, могут быть квалифицированы как научные достижения и использованы в законотворческой и правоприменительной деятельности, а также дальнейших научных исследований правовых проблем административного права.

*Актуальность темы исследования.* В условиях современного общества право на неприкасаемость частной жизни приобрело особое значение. Деятельность отдельных организаций, даже отдельных физических лиц или результат использования цифровых технологий сегодня затрагивают интересы множества субъектов. Эти факторы сокращают личное пространство человека, выставляя наружу частные аспекты его жизни, что в конечном счете может быть использовано в ущерб его интересам. В таких условиях государства не может не вмешиваться в складывающийся ход вещей и вынуждено осуществлять внешнее управляемое воздействие. Однако, характер этого воздействия меняется в динамике – от патерналистского к регуляторному, которое предполагает определение целей деятельности, выработку правил и стандартов, осуществление контроля и надзора над их соблюдением. Дополнительные трудности в данной сфере обусловлены непрерывным процессом реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, в текущих условиях для обеспечения защиты прав субъектов персональных данных необходимо определить положение государственного контроля (надзора) в системе защиты прав человека и оценить соответствие обязательных требований характеру контрольно-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере отношений. Вместе с тем, несовершенство в правовом регулировании административных процедур, включающих этапы проведения контроля (надзора) в области обработки

персональных данных, полицентричность механизма организационно-правовой защиты персональных данных, отсутствие четких критериев, позволяющих соотнести объемы собираемой информации о личности и цели обработки указанной информации.

Вышесказанное позволяет сделать вывод об актуальности темы исследования, а также определяет необходимость научного осмыслиения деятельности по осуществлению контроля (надзора) в области обработки персональных данных.

*Личное участие автора в получении результатов научных исследований*, изложенных в диссертации, проявляется в самостоятельной разработке и решении поставленной научной задачи, практических проблем, имеющих существенное значение для административно-правовой науки, пробации его результатов, в выработке предложений по совершенствованию механизма правового регулирования в исследуемой сфере, а также в непосредственном участии соискателя в получении результатов, изложенных в исследовании, а именно:

1. Права и свободы человека и гражданина при обработке его персональных данных, составляют часть гарантированного Конституцией РФ права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну и реализуются как в частных, так и в публичных правоотношениях. Защита указанных прав и свобод обеспечивается сложным полицентричным организационно-правовым механизмом, в котором помимо защиты персональных данных задействованы механизмы обеспечения информационной безопасности, безопасности критической информационной инфраструктуры, защиты государственной тайны, аутентификации и идентификации.

2. Установлено, что в результате модернизации регуляторной политики была сформирована специфическая организационно-правовая модель, в основе которой лежит систематизация угроз охраняемым законом ценностям, а не самих охраняемых ценностей. Каждой обособленной совокупности угроз соответствует правовой институт, содержащий обязательные требования,

оценка соблюдения которых составляет четко определенный предмет отдельного вида контроля (надзора), полномочия по проведению которого возлагаются на один контрольно-надзорный орган. Применительно к правам и свободам человека и гражданина при обработке его персональных данных это означает, что предмет государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных образует оценка соблюдения в обязательных требований в значительной мере формальных по своему содержанию, регламентирующих отношения между оператором и контрольно-надзорным органом, оператором и субъектом персональных данных, что слабо влияет на реальный уровень защищенности персональных данных как информации.

3. Доказано, что существующая организационно-правовая модель предопределяет наличие нескольких независимых органов исполнительной власти, каждый из которых уполномочен противодействовать определенным типам угроз в пределах установленной компетенции, в том числе посредством осуществления соответствующих этим угрозам видов контроля (надзора) при том, что их должна была бы объединять общая миссия по защите прав субъектов персональных данных. Выявленная полицентричность механизма защиты прав субъектов персональных данных предопределяет самостоятельность контрольно-надзорных органов и при отсутствии координации создает конкуренцию между ними как в регламентации требований к операторам, так и в осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением этих требований.

4. Установлено, что выявленная в работе полицентричность механизма защиты прав субъектов персональных данных присутствует не только на межведомственном, но и на внутриведомственном уровне. В целевом блоке административно-правового статуса Роскомнадзора как уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных выделены отдельные функции по контролю (надзору), каждая из которых имеет собственную регламентацию: (1) по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных; (2) по осуществлению наблюдения за соблюдением требований посредством анализа информации о деятельности оператора персональных данных; (3) по осуществлению

наблюдения за соблюдением требований при размещении информации в сети «Интернет». Наряду с этими функциями Роскомнадзор осуществляет функцию по защите прав субъектов персональных данных, не свойственную статусу органа исполнительной власти.

Практическая реализация данной схемы обусловила противоречие положений ч. 4 ст. 23.1 Федерального закона № 152-ФЗ, рассматриваемой в совокупности со ст. 60 Федерального закона № 248-ФЗ, требующих принимать сведения, полученные в ходе наблюдения, как основание для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, и ч. 3.5 ст. 28.1 КоАП РФ, устанавливающей общий порядок возбуждения дела об административном правонарушении, при котором получение указанных сведений считается поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, в результате чего создается правовая неопределенность, угрожающая нарушением прав операторов. В целях устранения выявленного дефекта предложено распространить порядок возбуждения дел об административных правонарушениях, выражющихся в неисполнении обязательных требований, на случаи несоблюдения требований к обработке персональных данных.

5. Доказано, что оценка соблюдения требований к обработке персональных данных в органах государственной власти, органах местного самоуправления и подведомственных им учреждениях должна быть исключена из предмета федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных и включена в предмет ведомственного контроля в указанных органах и учреждениях в связи с тем, что указанные субъекты как операторы осуществляют обработку персональных данных в рамках осуществления возложенных на них полномочий, что определяет особый характер их отношений с субъектами персональных данных и с органом контроля (надзора), и не позволяет эффективно применять в их отношении меры административного принуждения, предусмотренные законодательством о контроле (надзоре) и законодательством об административных правонарушениях. Роскомнадзор может эффективно вести методическое руководство контрольной деятельностью указанных органов и учреждений.

6. Дефектом организации государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных является отсутствие исчерпывающих перечней категорий персональных данных, которые определенные операторы вправе обрабатывать при осуществлении конкретных видов деятельности. При этом соотношение целей обработки персональных данных и объема собранной информации является одним из важнейших требований, подлежащих проверке в ходе государственного контроля (надзора). Одновременно с этим выявлено, что в ряде случаев законодатель прямо устанавливает перечни данных о личности, которые субъект должен предоставить для получения государственных услуг или реализации собственных интересов. Указанные обстоятельства предполагает необоснованно широкую свободу усмотрения должностных лиц Роскомнадзора, препятствует эффективному проведению контрольных (надзорных) мероприятий и угрожает нарушениями прав субъектам персональных данных, создавая условия для избыточного сбора персональных данных операторами.

В этой связи необходимо утвердить исчерпывающие перечни категорий персональных данных для наиболее распространенных типовых целей их обработки.

7. Профилактика нарушений обязательных требований в области персональных данных представляет собой важную самостоятельную деятельность Минцифры России и Роскомнадзора, осуществляемую ими на всех стадиях и этапах регулирования начиная от выработки государственной политики в сфере обработки персональных данных, заканчивая применением мер административного принуждения в отношении нарушителей обязательных требований.

При этом меры стимулирования добросовестного соблюдения обязательных требований в явном виде не предусмотрены нормативными правовыми актами в рассматриваемой области и если применяются на практике, то без должных правовых оснований. Кроме того, отсутствие ясного понимания контролируемым лицом критериев применения мер стимулирования, например, формальных оснований для перевода в низшую категорию риска, лишает данную меру профилактики ее потенциала.

Предложено предусмотреть в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных в качестве меры стимулирования обязательный автоматический перевод оператора в низшую категорию риска при условии, что им в течение года не было допущено нарушений обязательных требований и «утечек персональных данных», а также если оператор разработал и внедрил в практику своей деятельности меры по обеспечению прав субъектов персональных данных.

8. Установленный Правительством РФ ключевой показатель федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных исчисляется как относительная доля контролируемых лиц, категория риска которых была повышена за отчетный период, что свидетельствует о последовательном снижении уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина при обработке персональных данных и указывает на продолжающийся рост числа операторов, нарушающих обязательные требования. Это говорит об умалении принципа соответствия целей контроля (надзора) более общим целям регулирования. Определенный таким образом ключевой показатель не характеризует уровень защищенности прав субъекта персональных данных. В работе обосновано применение для данных целей такого показателя, как снижение количества субъектов персональных данных, чьи права были нарушены в отчетном периоде.

*Научная новизна* исследования определяется авторским подходом к предмету исследования с теоретических позиций административно-правовой науки и теории контрольно-надзорной деятельности с учетом проводимой реформы контроля (надзора) в свете модернизации регуляторной политики.

Научной новизной обладают выводы о поликентричности организационно-правового механизма обеспечения прав и свобод при обработке персональных данных, приводящей к возникновению несвязанных видов контроля (надзора), направленных на предотвращение рисков причинения вреда (ущерба) правам субъектов персональных данных. Элементы научной новизны содержат характеристика отдельных элементов статуса Роскомнадзора, идентификация функций защиты прав граждан, персональные

данные которых обрабатываются различными операторами, предложенные меры повышения эффективности профилактики нарушений обязательных требований, выводы о необходимости приведения целей осуществления контроля (надзора) в соответствие задачам регулирования общественных отношений, на решение которых должна быть направлена вся деятельность уполномоченных органов. Новыми являются авторские предложения по внесению изменений в отдельные нормативные правовые акты и проект нормативного акта, устанавливающего порядок организации и проведения ведомственного контроля за обработкой персональных данных.

Научная новизна исследования раскрывается в обоснованных автором теоретических положениях и практических выводах, сформулированных в положениях, выносимых на защиту.

*Теоретическая значимость исследования* состоит в том, что его выводы и положения содержат новые и обладающие элементами новизны решения, которые касаются механизма правового регулирования отношений, возникающих при организации и осуществлении контроля (надзора) в области обработки персональных данных.

Теоретические выводы, полученные в ходе исследования, подтверждают важность и актуальность изучения правовых установлений, регулирующих контроль и надзор в сфере обработки данных о личности. Развитие этого института административного права представляет собой перспективное направление для дальнейших научных исследований. Особое значение указанные вопросы приобретают с позиции эффективной защиты прав и свобод человека в цифровую эпоху.

Полученные результаты могут также использоваться при разработке рекомендаций для контрольных (надзорных) органов по планированию и проведению профилактических мероприятий.

*Определяя практическую значимость диссертации,* следует отметить ряд важных для правотворческой деятельности положений, в том числе формализованные предложения по внесению изменений в законодательные

акты Российской Федерации, направленные на совершенствование системы контроля (надзора) в области персональных данных.

Обобщенные положения и выводы, которые были сформулированы в диссертации, могут быть использованы при разработке учебных, научных и методических материалов, а также в преподавании учебных дисциплин публично-правового цикла.

*Полнота изложения материалов диссертации отражена в работах, опубликованных диссидентом в ведущих рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:*

1. Конев. С. И. Профилактика нарушений обязательных требований в области обработки персональных данных // Закон и право. 2023. № 5. С. 86-89.
2. Конев С.И. Административное производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных // Образование. Наука. Научные кадры. 2023. № 1. С. 84-87.
3. Конев. С. И. Роль государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в механизме регулирования отношений в области обработки персональных данных // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12. № 10-1. С. 263-268.
4. Конев С.И. Контроль и надзор за соблюдением законодательства в области данных о личности в условиях роботизации // Государственная служба и кадры. 2020. № 3. С. 211-216.
5. Конев С.И. Тенденции развития законодательства о контроле и надзоре на пространстве Организации Договора Коллективной Безопасности // Закон и право. 2020. № 9. С. 175-181.
6. Конев С.И. Административная ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации в области персональных данных: новые вызовы // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 10-1. С. 274-282.

Статьи, опубликованные в иных научных журналах и изданиях:

7. Конев С.И. Информация как объект контроль-надзорной деятельности // Вопросы российского и международного права. 2022. Т. 12. № 2а. С. 426-435.
8. Защита межгосударственных секретов на пространстве Организации Договора Коллективной безопасности Вопросы российского и международного права, том 11, №7а, С.260-266.
9. Конев С.И. Соотношение административного правонарушения, проступка и преступления // Право и государство: теория и практика. 2020. № 1 (181). С. 178-181.
10. Конев С.И. Административная ответственность юридических лиц в контексте нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Право и государство: теория и практика. 2020. № 9 (189). С. 266-268.

*Степень достоверности и апробации результатов исследования.*

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании Отдела административно-законодательства и процесса ФГБНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Теоретические положения диссертации, выводы и научно-практические рекомендации представлены в публикациях автора, а также использовались в докладах и выступлениях на различных конференциях (форумах), круглых столах, семинарах, в частности: «Публичное управление в современных реалиях: проблемы и решения», 2023 г., «Государство и право России в современном мире» (XII Московская юридическая неделя), 2022 г., «Роль права в обеспечении благополучия человека» (XI Московская юридическая неделя), 2021 г., «Новеллы Конституции Российской Федерации и задачи юридической науки» (X Московская юридическая неделя), 2020 г.

*Соответствие диссертации специальности.* Диссертация Конева Сергея Игоревича на тему: «Государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных», представленная на соискание ученой степени

кандидата юридических наук, соответствует специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки и отвечает требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней.

Диссертация Конева Сергея Игоревича на тему: «Государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных» рекомендуется к защите на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Заключение принято на заседании отдела административного законодательства и процесса ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

На заседании присутствовало – 11 человек

Результаты голосования: «за» 11 чел., «против» -«0» чел., воздержалось - «0» чел. (протокол № 7 от 24.11. 2023 г.).

Заведующий отделом  
административного  
законодательства и процесса,  
доктор юридических наук

Емельянов А.С.

