

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Конев Сергей Игоревич

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)
ЗА ОБРАБОТКОЙ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва

2025

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: **Зырянов Сергей Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», отдел административного законодательства и процесса, главный научный сотрудник.

Официальные оппоненты: **Зубарев Сергей Михайлович**, доктор юридических наук, профессор, ФГБАУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина», кафедра административного права и процесса, заведующий.

Мартынов Алексей Владимирович, доктор юридических наук, профессор, ФГБАУ ВО «Нижегородский государственный университет имени Н. И. Лобачевского», кафедра административного и финансового права, заведующий.

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия».

Защита состоится «___» июня 2025 года в на заседании диссертационного совета 02.1.002.02, созданного на базе ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, д.34, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 117218, г. Москва, Большая Черемушкинская ул., д.34 и на сайте Института: <https://izak.ru/science/dissertatsionnye-sovety/dissertatsii/>.

Автореферат разослан «___» _____ 2025 года

Ученый секретарь
доктор юридических наук, профессор

Н. А. Поветкина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Конституция РФ гарантирует каждому человеку право на неприкосновенность его частной жизни и запрещает распространение информации о личной жизни без его согласия. Российская Федерация гарантирует это право и рассматривает его обеспечение в качестве одной из стратегических задач. В Доктрине информационной безопасности России, утвержденной Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646, особо отмечается важность обеспечения прав и свобод при обработке личной информации. Правомерное использование данных о личности, формируемых в различных информационных системах, включая государственные, признается одним из национальных интересов.

Принятые в 2020 г. в соответствии с новой регуляторной политикой федеральные законы, определяющие порядок установления обязательных требований и порядок организации и осуществления контроля (надзора), содержат все необходимые средства для решения стратегической задачи по обеспечению прав субъектов персональных данных путем установления ограничений, запретов, обязанностей, адресуемых операторам, осуществляющим обработку персональных данных, введения разрешительного или уведомительного порядка, контроля (надзора) за соблюдением требований и условий, определенных разрешениями, и в случае необходимости – применением мер административной ответственности к нарушителям.

Описанный механизм предоставляет значительные средства достижения поставленных целей при условии их комплексного использования. Несмотря на это, статистические данные говорят о том, что уровень защищенности персональных данных не повышается, что может быть обусловлено характером угроз, которые могут причинить вред (ущерб) субъектам персональных данных, постоянным и не всегда последовательным совершенствованием нормативного правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере общественных отношений, его специализацией по

видам персональных данных, распределением задач по защите прав субъектов персональных данных между разными органами исполнительной власти, включением вопросов оценки соблюдения обязательных требований в предметы разных видов контроля (надзора), осуществляемых этими органами, высоким уровнем неопределенности, который присутствует в информационно-телекоммуникационном пространстве, где осуществляется обработка данные о личности, а также другими причинами.

Дополнительные проблемы в этой области связаны с продолжающимся реформированием, предусмотренным утвержденной в конце 2016 г. программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности», самого института государственного контроля (надзора). Оно включает в себя совершенствование профилактики соблюдения обязательных требований, механизмов оценки эффективности и результативности контроля (надзора), анализа получаемых в ходе контрольно-надзорной деятельности данных для оценки фактического воздействия обязательных требований. Помимо прочего, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, как орган государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных (далее – Роскомнадзор), одновременно с этим осуществляет еще три самостоятельные функции, также в значительной степени обеспечивающие права субъектов персональных данных.

Перечисленные выше факторы обуславливают актуальность темы данного диссертационного исследования. Для развития науки административного права необходимо провести всесторонний анализ проблем, связанных с правовой регламентацией контроля (надзора), предметом которого является оценка соблюдения требований к обработке персональных данных, и предложить меры по совершенствованию регулирования отношений, возникающих в связи с обработкой персональных данных.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке и обосновании теоретических и практических положений, направленных на совершенствование правового режима государственного контроля (надзора)

за обработкой персональных данных как вида контроля, а также в выработке рекомендаций по развитию законодательства и правоприменительной практики в указанной сфере.

Достижение указанной цели потребовало постановки и решения следующих задач:

дать характеристику правового режима персональных данных и систематизировать юридические средства, способствующие обеспечению режимных требований;

определить место рассматриваемого вида контроля (надзора) в организационно-правовом механизме защиты прав и свобод субъектов персональных данных, в том числе в соотношении со смежными видами контроля (надзора);

раскрыть содержание правового статуса Роскомнадзора как органа, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия в сфере обработки персональных данных;

уточнить круг контролируемых лиц, оценить соответствие установления их прав и обязанностей конституционным принципам равенства, справедливости и правовой определенности;

оценить соответствие предмета государственного контроля (надзора) в сфере обработки персональных данных, характеру данного вида контрольно-надзорной деятельности;

идентифицировать проблемы правовой регламентации административных процедур, составляющих производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных, и предложить меры по их разрешению.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц по осуществлению государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных.

Предметом исследования являются теоретические положения и выводы административно-правовой науки и других наук публичного права, в части, касающейся государственного контроля (надзора) в сфере обработки

персональных данных, нормы отраслей публичного права, регулирующие отношения, возникающие в связи с организацией и осуществлением данного вида контроля, а также материалы правоприменительной практики.

Степень научной разработанности темы исследования.

Теоретические основы государственного контроля и административного надзора были заложены российскими и советскими учеными: Д.Н. Бахрахом, И.И. Веремеенко, В.М. Грибовским, Р.И. Денисовым, которые комплексно рассматривали функцию государственного контроля и надзора, Я.А. Здиром, сформировавшего основные положения теории административного надзора, Ю.М. Козловым, рассматривавшим контроль как один из способов обеспечения дисциплины и законности, М.С. Студеникиной, в чьих работах определялись существенные характеристики внутреннего и внешнего контроля, а также выделялись специфичные черты административного надзора, Л.Л. Попова, определявшего роль надзора в механизме современного государства, Ф.С. Разаренова, в чьих трудах отражено значение надзора в государственном управлении и др.

Современные проблемы организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности разрабатываются С.М. Зубаревым (правоохранительные аспекты контроля и надзора) С.М. Зыряновым (законность и эффективность контрольно-надзорной деятельности), А.В. Мартыновым (порядок осуществления административного надзора), А.Ю. Соколовым (применение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности).

Стремительное развитие и распространение информационных технологий обусловливают повышенное внимание ученых к проблемам обеспечения прав и свобод человека в информационной сфере. Существенный вклад в юридическую науку внесли работы: И.Л. Бачило (правовые режимы информационных технологий), В.Б. Наумова (институт идентификации в информационном праве), Л.К. Терещенко (правовой режим информации), А.А. Фатьянова (основы теории тайн). Проблемы правового

регулирования отношений в области персональных данных поднимались М.В. Бундиным, в чьих работах анализируется роль персональных данных в системе информации ограниченного доступа, А.В. Минбалеевым, рассматривающего перспективы развития института персональных данных, С.А. Щадриным, посвятившего свои исследования механизму правового регулирования персональных данных в зарубежном праве и др.

В то же время, непосредственно контрольно-надзорные правоотношения в сфере обработки персональных данных самостоятельным предметом административно-правовых исследований до настоящего времени не были, несмотря на то, что за прошедший период со дня принятия нового законодательства накоплен некоторый опыт, в том числе и по осуществлению профилактики нарушений обязательных требований, что позволяет предпринять попытку теоретического анализа достигнутых результатов, выявления причин недостаточной эффективности и результативности контроля (надзора) и предложения мер по их устранению.

Теоретическая основа исследования. Общетеоретическую основу исследования составили работы российских ученых в области права: С.С. Алексеева, Д.Н. Бахраха, А.Б. Венгерова, Б.М. Лазарева, А.В. Малько, М.Н. Марченко, О.Ю. Рыбакова, А.Ф. Ноздрачева, Т.Я. Хабриевой и других ученых.

Были изучены труды отечественных ученых – административистов: Э.Н. Берендтса Р.И. Денисова, А.И. Елистратова, А.С. Емельянова, М.И. Еропкина, А.В. Калмыковой, В.Л. Кобалевского, А.П. Коренева, В.Ю. Лукьяновой, Б.В. Россинского, М.С. Студениной, Ю.Н. Старилова, А.И. Стахова, Ю.П. Соловья, Ю.А. Тихомирова и др.

Межотраслевые вопросы исследования в контексте регулирования отношений в области персональных данных рассматривались с учетом работ Н.Г. Белгородцевой, С. Н. Бурдова, И.А. Вельдера, А.А. Караваева, А.Я. Кудашкина, А.В. Кучеренко, Е.А. Покаместовой М.И. Прокуряковой,

Л.К. Терещенко, А.А. Чеботаревой, М.Е. Черемисиновой, А.С. Федосина и др.

Методологическая основа исследования состоит из общих и частных научных методов познания, позволяющих комплексно подойти к проблематике исследования. Так, активно применялся историко-правовой метод, представивший возможность отследить динамику и эволюцию развития контрольно-надзорных отношений как таковых и применительно к области обработки персональных данных. Для достижения определенных в исследовании целей был использован системно-структурный подход, который позволил выявить сущность, цели и задачи профилактической деятельности уполномоченного органа государственной власти и его должностных лиц. С помощью метода правового моделирования обнаружена возможность для применения Роскомнадзором новых форм профилактической деятельности. Формально-логический метод, примененный в исследовании, способствовал выявлению противоречий, недостатков нормативных предписаний в части регламентации контрольно-надзорной деятельности в данной области. Привлечение статистического подхода позволило идентифицировать статусные проблемы органов, уполномоченных оценивать исполнение обязательных требований. Сравнительно-правовой метод применялся в рамках анализа зарубежного законодательства и научных концепций, с целью выявления лучшей практики регулирования и возможной ее имплементации в отечественное законодательство.

Сложность предмета и объекта исследования обусловили применение указанных и других методов исследования в комплексе.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, регулирующие обработку персональных данных, действующие федеральные законы и разрабатываемые проекты федеральных законов, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти. Среди них Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном

контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ), Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ), Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Федеральный закон № 152-ФЗ), Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» (далее – положение о виде контроля №1046) и др.

Эмпирической основой для проведения диссертационного исследования послужили агрегированные данные из докладов и отчетов органов исполнительной власти за период 2018-2022 годы, а также другие аналитические и статистические материалы, представленные на официальных страницах Президента РФ, Правительства РФ, Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, данные докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 - 2023 г. сведения средств массовой информации и др.

Кроме того, автором использована информация о практике применения законодательства и судебных решениях. Также были учтены сведения, изложенные в докладах и выступлениях на различных конференциях и форумах.

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 характеристику отдельных элементов статуса Роскомнадзора, идентификацию функции 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.

Основные положения, выносимые на защиту:

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. Установлено, что 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 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 государственного управления 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 устраниния 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 Российской Федерации 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 государственного 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.

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 государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных.

Теоретические выводы, полученные в ходе исследования, подтверждают важность и актуальность изучения правовых установлений, регулирующих государственный 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.

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.

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

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, прежде всего «Административное право и процесс», «Информационное право», «Государственный контроль (надзор)».

Апробация результатов исследования. Предложения и результаты, полученные в ходе диссертационного исследования, были опубликованы в 13 научных статьях автора, из которых 10 опубликованы в журналах, входящих в перечень ведущих научных изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Выводы и положения диссертационного исследования послужили основой докладов и выступлений на конференции «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. и др.

Структура диссертации была обусловлена целями и задачами исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении соискатель обосновывает актуальность и новизну темы исследования, определяет цели и задачи, предмет и объект исследования, представляет методологическую, теоретическую и эмпирическую основу, представляет положения, выносимые на защиту, и сведения об апробации результатов проведенного диссертационного исследования.

Первая глава - Теоретические основы организации и осуществления государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных – посвящена исследованию проблем организации и осуществления контроля (надзора) за обработкой персональных данных с позиций теории административного права.

В первом параграфе первой главы - *Режим персональных данных и правовые средства его обеспечения*, диссидент анализирует теоретические положения, характеризующие механизм правового регулирования персональных данных и их обработки, с учетом влияния цифровых технологий и экстраполирует их на отношения, возникающие в связи осуществлением контроля (надзора) в рассматриваемой сфере.

В сфере обработки персональных данных требования к операторам установлены Федеральным законом «О персональных данных» (Федеральный закон № 152-ФЗ), другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Однако, угрозы конфиденциальности данных о личности чаще связаны с действиями третьих и механизмы противодействия таким угрозам установлены иными актами. Защита прав субъекта персональных данных, зависит от факта, знает или нет субъект о факте обработке, а нормы законодательства о персональных данных регулируют отношения, возникающие между операторами и субъектами персональных данных. При этом в современном государстве регулирование включает в себя не только издание правил, но и контроль (надзор) за соблюдением регулируемыми лицами адресованных им правил и применение мер принуждения к нарушителям. Соблюдение операторами обязательных требований составляет предмет федерального государственного контроля

(надзора) за обработкой персональных данных как обособленного вида государственного контроля (надзора). Поэтому новые тенденции регулирования влияют на форму и содержание государственного контроля (надзора), который, с одной стороны, все более формализуется и ограничивается оценкой соблюдения обязательных требований, с другой стороны, утрачивает принудительность, переключаясь на проведение профилактических мероприятий. При этом профилактику нарушений обязательных требований следует рассматривать как отдельную функцию регулирования, поскольку элементы профилактики, так же, как и элементы контроля, могут быть выявлены не только в контроле (надзоре), но и в других функциях управления (в нормотворчестве, в разрешительной деятельности и в применении мер принуждения).

Во втором параграфе первой главы - *Место государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в системе обеспечения прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных* – контрольная (надзорная) деятельность рассматривается как средство достижения общей цели регулирования – обеспечение прав субъектов персональных данных.

Диссертант раскрывает систему обеспечения прав субъектов персональных данных, обращает внимание на использование законодателем терминов «защита» и «охрана», проводит краткий анализ мнений специалистов об их соотношении и приходит к выводу о том, что ни законодательство, ни административно-правовая доктрина не дают универсальных критериев для разграничения понятий «охрана» и «защита».

Проведенное в параграфе исследование показало, что при разработке проекта федерального закона «О персональных данных» в 2006 г. предполагалось, что защита прав субъектов персональных данных будет осуществляться Роскомнадзором *ex post* – по обращениям субъектов персональных данных, однако необходимые для этого полномочия были закреплены позднее, а окончательное оформление получили при формировании новой регуляторной политики. В ходе дальнейших рассуждений диссертант приходит к выводу о том, что защита прав

субъектов персональных данных отличается от государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных (по целям, содержанию и участникам отношений) несмотря на то, что эта деятельность осуществляется одним субъектом – Роскомнадзором.

В сложившейся в результате постепенной модернизации системе защиты прав субъектов персональных данных диссидентом выявлено несколько правовых механизмов: рассмотрение обращений субъектов персональных данных, рассмотрение уведомлений об обработке персональных данных, мониторинг функционирования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных и государственный контроль (надзор), осуществляемый без взаимодействия с операторами.

В третьем параграфе первой главы - *Проблемы разграничения государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных от иных видов государственного контроля (надзора)* – прослеживается специализация контрольно-надзорной деятельности и осуществляется систематизация видов контроля (надзора), предметы которых включают оценку соблюдения требований, направленных на защиту прав субъектов персональных данных.

Диссидент отмечает, что в российском законодательстве специализация функций регулирования продолжается с Указа Президента РФ от 8 марта 2004 г. № 314, разграничившего три общие функции органов исполнительной власти. Усложнение регуляторных функций потребовало разделения разрешительных, контрольно-надзорных, и правоприменительных функций. Дальнейшая специализация государственного контроля (надзора) проходит по двум направлениям. Во-первых, на основе общих принципов контроля (надзора) в отношении хозяйствующих субъектов (то есть за соблюдением обязательных требований) осуществляется регламентация контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе контроля за осуществлением переданных

полномочий. Во-вторых, регламентация такого контроля обосновывается по сферам государственного управления. При этом отмечается пересечение предметов контроля (надзора). Так, соблюдение требований к обработке персональных данных, составляющих государственную тайну, проверяется в ходе федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны.

Кроме того, специалисты (Мартынов А.В., Зырянов С.М., Зубарев С.М.) сходятся в том, что необходимо различать контроль деятельности публичных служб, и контроль предпринимательской деятельности. По мнению автора, ценность такого разграничения в сфере обработки персональных данных обусловлена тем, что значительное число операторов персональных данных составляют органы государственной власти и иные государственные организации, являющиеся, с одной стороны, порочными объектами государственного контроля (надзора), поскольку применение к ним мер административного принуждения не может быть эффективным, но, с другой стороны, характеризующиеся более высоким уровнем внутренней организации и регламентации деятельности, специализацией функций между структурными подразделениями и более высоким уровнем служебной дисциплины. Указанные факторы привели доктора наук к выводу о необходимости дополнения положений Федерального закона № 152-ФЗ нормами о надведомственном и ведомственном контроле.

Вторая глава - Организационно-правовой механизм осуществления государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных – посвящена исследованию административных правоотношений, возникающих в связи с осуществлением государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных.

В первом параграфе - *Административно-правовой статус контрольных (надзорных) органов* – на основе предложенного Д.Н. Бахрахом и развитого А.Ю. Якимовым и Ю.А. Тихомировым структурно-компетенционного подхода раскрывается статус властных субъектов контрольно-надзорных правоотношений, в роли которых выступают

Роскомнадзор, его структурные подразделения и территориальные органы, должностные лица.

Диссидент проводит краткий ретроспективный анализ положений федеральных законов и других нормативных правовых актов, определяющих статус органов контроля (надзора) и инспекторов. В процессе исследования было установлено, что полномочия по оценке соблюдения операторами требований по обработке персональных данных присутствуют не только в компетенции Роскомнадзора, но и в компетенциях других органов. Роскомнадзор, в свою очередь, помимо контроля (надзора) реализует иные регуляторные функции, в том числе функции по организации деятельности, функции уполномоченного органа, и одновременно действует в пяти предметных областях: средства массовой информации, связь, информационно-телекоммуникационные сети, защита детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, и персональные данные, осуществляя в целом 13 видов контроля (надзора). Кроме того, отмеченная в первой главе диссертации двойственность функций Роскомнадзора по обеспечению соблюдения законодательства о персональных данных проявляется и в содержании его статуса как контрольно-надзорного органа.

Сопоставление положений Федерального закона № 152-ФЗ и программных документов Роскомнадзора указывает на непоследовательность в определении миссии и постановке конкретных целей и задач его деятельности.

Соискатель включается в дискуссию о расширении представления о структуре статуса контрольно-надзорного органа за счет дополнения его блоками элементов, связанных с ответственностью и оценкой результативности и эффективности, и приходит к выводу о том, что нормативное правовое регулирование вопросов оценки результативности и эффективности получило настолько существенное развитие в последние годы, что позволяет рассматривать его положения как отдельный блок элементов статуса органа контроля (надзора), обеспечивающих его подотчетность и подконтрольность, транспарентность его деятельности.

Во втором параграфе – *Права и обязанности контролируемых лиц*, определяется круг таких лиц как невластных субъектов контрольно-надзорных правоотношений и раскрывается их статус.

Диссертант отмечает расхождения положений законодательства, определяющих круг контролируемых лиц – операторов, как в разных статьях Федерального закона № 152-ФЗ, так и по отношению к законодательству о государственном контроле (надзоре).

По мнению автора, фундаментальные положения теории контроля (надзора), сформулированные в работах М.С. Студеникиной, Р.И. Денисова, С.М. Зырянова, С.М. Зубарева, А.В. Мартынова и других ученых, указывают на необходимость разделения операторов на две категории и формирования двух механизмов оценки соблюдения ими требований к обработке персональных данных. Государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных должен осуществляться в отношении физических лиц (включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых граждан) и юридических лиц, тогда как в отношении органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления должен осуществляться надведомственный контроль. В связи с этим в параграфе отмечается, что теоретические положения и нормативное правовое регулирование надведомственного контроля, разработанные в 1980-е годы, в настоящее время утрачены. Применение к надведомственному контролю инструментария, разработанного для оценки соблюдения требований хозяйствующими субъектами негативно сказывается на целостности правового регулирования и снижает эффективность контрольно-надзорной деятельности.

В третьем параграфе второй главы - *Предмет и объекты государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных* – исследуются проблемы, связанные с определением перечня обязательных требований к обработке персональных данных.

В ходе работы диссертант выявил правовую неопределенность в том, как обязательные требования к обработке персональных данных формулируются в Федеральном законе № 152-ФЗ, в других нормативных

правовых актах и в документах Роскомнадзора. С одной стороны, как справедливо отмечает Л.К. Терещенко, требования к обработке персональных данных вытекают практически из каждой статьи Федерального закона. С другой стороны, в утвержденной Роскомнадзором форме проверочного листа приведены лишь отдельные статьи и части статей данного Федерального закона, Трудового кодекса РФ, других федеральных законов, а также ряд положений нормативных правовых актов Правительства РФ, Минцифры России и Роскомнадзора.

Недостатком регулирования соискатель считает отсутствие исчерпывающих перечней категорий персональных данных, которые вправе обрабатывать те или иные операторы. Вследствие этого операторы самостоятельно формируют такие перечни, объединяя в них категории персональных данных, обрабатываемых для достижения различных целей и принадлежащих разным субъектам (работникам, клиентам, контрагентам и т.д.), что приводит к неоправданному расширению содержания таких перечней и создает угрозу нарушения прав субъектов персональных данных.

В целях решения данной проблемы диссертант предлагает разделить персональные данные на основные и косвенные, а также выделить специальные категории персональных данных. Кроме того, необходимо разграничить категории персональных данных по целям их обработки и выделить базовый и два специальных уровня обработки персональных данных.

В четвертом параграфе второй главы - *Административное производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных* – рассматриваются процедурные аспекты контроля (надзора) за обработкой персональных данных, а также раскрываются особенности нормативного правового регулирования и содержание профилактической деятельности Роскомнадзора в сфере обработки персональных данных.

Диссертант характеризует сложившийся механизм производства по контролю (надзору) за обработкой персональных данных и выделяет в нем ординарные и экстраординарные административные процедуры, содержанием которых могут быть планирование работы, профилактика,

оценка соблюдения требований, рассмотрение жалоб и применение мер принуждения.

Оценивая положения федеральных законов № № 294-ФЗ, 248-ФЗ, 152-ФЗ и принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов Правительства РФ, Минцифры России и Роскомнадзора в сопоставлении с законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан, автор приходит к выводу о несовершенстве административных процедур досудебного обжалования, существенно умаляющих возможности контролируемых лиц, в том числе не осуществляющих предпринимательскую деятельность, по защите своих прав.

В ходе исследования было установлено, что Роскомнадзор широко использует практику наблюдения в отношении контролируемых лиц в плановом порядке в форме ординарной процедуры. При этом по результатам наблюдения возбуждаются дела об административных правонарушениях, что допускается пп. 1 п. 3.5 ст. 28.1 КоАП РФ. Кроме того, выявлена правовая неопределённость, в части проведения мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом: закон о контроле (надзоре) № 248-ФЗ вывел указные мероприятия за пределы своей сферы действия, в то время положение о виде контроля № 1046 определяет их как часть ординарного производства по контролю и надзору.

Кроме того, в положении о виде контроля № 1046 и в руководящих документах Роскомнадзора отсутствуют нормы, направленные на стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований контролируемыми лицами. При этом оператор в принципе не имеет возможности повлиять на оценку его добросовестности и изменение категории риска. Роскомнадзор не имеет правовых оснований учитывать такие действия оператора, как внедрение сертифицированной системы внутреннего контроля, обеспечение доступа к информационным ресурсам, проведение независимой оценки соблюдения обязательных требований, наличие договоров страхования рисков и т.д. Проведенный анализ имеющихся в открытом доступе документов, включая планы работы и ежегодные доклады Роскомнадзора, свидетельствует в значительной степени

о формальном отношении к профилактике нарушений обязательных требований, что подтверждает выводы, сделанные в диссертации Е.Н. Смирновой, защищенной в конце 2022 г.

В завершение параграфа соискатель предлагает установить следующие критерии добросовестности: отсутствие предупреждений о недопустимости нарушении обязательных требований в рассматриваемой сфере отношений; отсутствие жалоб и заявлений со стороны субъектов персональных данных; отсутствие нарушений обязательных требований в области обработки персональных данных. Учет данных критериев необходимо проводить с целью изменения категории риска как формы нематериального стимулирования добросовестного соблюдения установленных требований.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования и приводятся формализованные предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования государственного контроля (надзора) за обработкой обязательных требований.

В приложении к диссертации представлен сформированный автором перечень индикативных показателей для федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных, а также справочные материалы соотношения оснований обработки и категории данных о личности, связанные с исполнением нормативных предписаний и нарушения требований законодательства о персональных данных, которые образуют составы, не охваченные ст.13.11 КоАП РФ.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Статьи, опубликованные 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.

11. Конев С.И. Административно-правовой режим персональных данных // В сборнике: государство и право России в современном мире. Сборник докладов XII московской юридической недели. XXII международная научно-практическая конференция; XXIII международная научно-практическая конференция юридического факультета московского государственного университета имени М.В.Ломоносова : в 5 ч.. Москва, 2023. С. 90-93. Москва, 2022. С. 313-314.
12. Конев С.И. Правовое регулирование контроля (надзора) в области информационной безопасности // В сборнике: роль права в обеспечении благополучия человека. Сборник докладов XI московской юридической недели: XX международная научно-практическая конференция и XXII международная научно-практическая конференция юридического факультета московского государственного университета имени М.В. Ломоносова: в 5 ч.. Москва, 2022. С. 90-92.
13. Конев С.И. Тенденции развития мер административного принуждения за нарушение законодательства в области данных о личности // В книге: новеллы конституции Российской Федерации и задачи юридической науки. Материалы конференций в рамках X московской юридической недели: XVIII международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), XXI ежегодной международной научно-практической конференции юридического факультета московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ). В 5-ти частях. Москва, 2021. С. 51-53.