

В Диссертационный совет 02.1.002.02
при ФГНИУ «Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

Отзыв официального оппонента

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

Современная государственная политика направлена на усиление гарантий прав человека в различных сферах. Одной из сфер государственной жизни, где напряженность ситуации с правами человека стоит наиболее остро, является область защиты прав граждан при обработке персональных данных. Реализация функций органов государственной власти, деятельность организаций, отдельных людей или даже результат применения цифровых технологий, может затрагивать интересы множества лиц, подвергая их приватность угрозе и максимально сужая личное пространство. В таких условиях государства не может не вмешиваться в складывающийся ход вещей и вынуждено осуществлять внешнее управленческое воздействие, которое также видоизменяется и эволюционирует. Применительно к сфере обращения персональных данных Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» (далее – Закон о персональных данных) и принятые в соответствии с ним федеральные законы и иные нормативные правовые акты регулируют отношения в данной сфере посредством установления требований, обязательных для операторов, осуществляющих обработку персональных данных. В этой связи уместно отметить, что относительно недавно была проведена реформа контрольно-надзорной деятельности, которая привела к принятию Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»

и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», принципиально изменившая подходы к обеспечению соблюдения правовых предписаний. За пять лет с принятия указанных федеральных законов завершено формирование правовых основ контроля (надзора) за обращением персональных данных и накоплен опыт, представляющий значительный интерес для ученых-административистов и практиков.

Указанное свидетельствует о том, что тема диссертационного исследования, избранная Сергеем Игоревичем Коневым, является значимой и актуальной.

Автор диссертационного исследования поставил цель формирование научных представлений, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных, выявление существующих пробелов в законодательстве и способов их восполнения, с последующей подготовкой рекомендаций по совершенствованию нормативно-правового регулирования соответствующей контрольно-надзорной деятельности.

С учетом этой цели в работе обозначены и решены следующие основные задачи, отражающиеся в сформулированных положениях и выводах работы:

раскрыть сущность и содержание государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в механизме регулирования отношений в области обработки персональных данных (положение 1, выносимое на защиту);

определить место государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в системе обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных и ограничить его от других видов контрольной деятельности (положение 2, положение 3, выносимые на защиту);

проанализировать административно-правовой механизм осуществления государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных (положение 5, положение 6, положение 8, выносимые на защиту);

выявить особенности осуществления профилактики нарушений обязательных требований к обработке персональных данных (положение 7, выносимое на защиту);

исследовать производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных (положение 4, выносимое на защиту).

Решение обозначенных в диссертации задач, системность подхода к анализу темы исследования позволили автору достичь поставленной в работе цели, в результате чего был сформулирован комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, обладающих новизной.

С методологической точки зрения является правильным подход, исходя из которого автором в первом параграфе первой главы проводится анализ режима персональных данных и правовых средств его обеспечения, что служит отправной точкой для всего исследования в совокупности. Следует отметить высокую теоретическую значимость идеи автора о разграничение персональных данных от интерпретированной информации о личности и как следствие дифференциации правовых механизмов их обеспечения (с.16-21). Как положительный факт можно отметить и вывод диссертанта о роли контроля (надзора) в механизме регулирования обеспечения защиты прав субъектов персональных данных (с.35).

Во втором параграфе первой главы диссертации подробно исследуются место государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в системе обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных. Автор последовательно обосновывает позицию о то, что защита прав субъектов персональных данных отличается от государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных несмотря на то, что эта деятельность осуществляется одним субъектом – Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзором). Защита, исходя из смысла и содержания ФЗ-152 «О персональных данных», направлена обеспечение прав человека и гражданина, на неприкосновенность частной жизни, личную и

семейную тайну. Контроль (надзор), в свою очередь, направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований. Этот подход в итоге обуславливает вывод диссертанта о формах осуществления этих функций (с.49)

Исследуя проблемы разграничения государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных от иных видов государственного контроля (надзора), автор выявил проблему, связанную с осуществлением функции оператора органами государственной власти, которые являются порочными объектами государственного контроля (надзора), но в то же время активно участвуют в обработке персональных данных (с.52-57). Указанное обстоятельство привело диссертанта к выводу о необходимости дополнения действующего законодательства положениями о надведомственном контроле (надзоре) в рассматриваемой сфере (с.63). Формализованные предложения в этой части раскрыты автором в заключении диссертации (с.129) и в разработке положения о надведомственном контроле (надзоре) в области обработки персональных данных, представленного в приложении №4 (с.163), что подчеркивает высокую практическую значимость исследования.

Отмеченная в первой главе диссертации двойственность функций Роскомнадзора по обеспечению соблюдения законодательства о персональных данных проявляется и в определении его статуса. Именно анализу статуса контрольно-надзорного органа в рассматриваемой сфере посвящено содержание первого параграфа второй главы. Следует согласиться с автором, что статутные документы Роскомнадзора, характеризующие цели и задачи по реализации функции контроля (надзора) в области обработки персональных данных формулируются общими понятиями, без измеряемых показателей, что не позволяет оценить степень достижения поставленных целей и решения задач (с.67). Кроме того, автором выдвинута идея о дополнении статуса органа оценкой результативности и эффективности его деятельности (с.74-79). Стоит поддержать вывод диссертанта об обеспечении соответствия целей регулирования отношений в сфере обработки персональных данных целям

указанного вида контроля (надзора) требует пересмотра ключевого показателя эффективности контроля (надзора) и его соотнесения с нарушениями прав субъектов персональных данных и размером причиненного им вреда (ущерба) (с.79, положение 8, выносимое на защиту, с.14).

Логически верным и последовательным является дальнейший анализ статуса другого участника контрольно-надзорных отношений – контролируемого лица. Особое внимание автор акцентирует на том, что законодательство о персональных данных устанавливает единые требования ко всем операторам, независимо от их статуса, в том числе к органам государственной власти, включая Роскомнадзор. Однако, как справедливо указывает диссертант, такое положение не согласуется с тем, как определяется статус контролируемого лица в законодательстве о государственном контроле (надзоре) и статус лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в КоАП РФ (с.80-83). Автором был предложен способ разрешения данной коллизии, в частности предложены поправки в законодательство о контроле (надзоре). (с.91, с.128).

Исследование в третьем параграфе второй главы предмета и объекта государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных позволило автору поднять проблематику перечневого подхода к определению персональных данных, но уже по отношению к контролю и надзору. Безусловно, закрепление общего перечня персональных данных невозможно и не нужно (с.96). Однако, на основе изучения нормативной базы и материалов практики, было установлено, что в ряде случаев законодатель прямо устанавливает перечни данных о личности, которые субъект должен предоставить для получения государственных услуг или реализации собственных интересов, так же как это делают и иные операторы, исполняя обязательства перед субъектом персональных данных (с.97-100). Кроме того, автором выявлены примеры правовой неопределенности в части формулирования обязательных требований в области обработки персональных данных (с.98-102, Приложение №2, с.159, Приложение №3, с.162). Вышеуказанные обстоятельства привели диссертанта к

выводу о необходимости установления исчерпывающих перечней категорий персональных данных для наиболее распространенных типовых целей их обработки (с. 127, положение 6, выносимое на защиту, с. 12).

Анализ производства по контролю (надзору) за обработкой персональных данных, который образует содержание четвертого параграфа второй главы, позволил автору выявить ряд пробелов в законодательном регулировании. Диссертант отмечает, что досудебный порядок обжалования решений по результату проверки стал достаточно жестким – допускается только электронная форма обжалования (с.110-116). С учетом конституционного принципа приоритета права и свобод человека и гражданина стоит поддержать выдвинутое диссертантом предложение о дополнении существующего порядка производства, нормой, предусматривающей личный прием субъектов контроля, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, но оспаривающие результаты проверки обязательных требований обработки персональных данных (с.112).

С учетом изложенного отмечается, что теоретические положения, выводы и практические рекомендации, изложенные в диссертации Конева С.И., являются достоверными и обоснованными. В то же время по результатам ознакомления с диссертационным исследованием отмечается ряд дискуссионных вопросов, требующих со стороны автора дополнительного уточнения.

1. Соискатель в п. 5 Положений, выносимых на защиту, предлагает исключить из предмета федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных оценку соблюдения требований к обработке персональных данных в органах государственной власти, органах местного самоуправления и подведомственных им учреждениях и включить ее в предмет ведомственного контроля (надзора) в указанных органах и учреждениях, сохранив за Роскомнадзором методическое руководство контрольной деятельностью. В данном случае не совсем тогда ясна позиция автора, который вполне справедливо отмечает, что значительная часть нарушений прав субъектов персональных данных и требований к обработке персональных данных,

фиксируется со стороны публичных органов власти, поскольку предлагаемое автором решение делает такой контроль (надзор) еще более «внутренним». Кроме этого, следует уточнить относится ли его предложение к функции Роскомнадзора как органа по защите прав субъектов персональных данных, которую автор справедливо выделяет в п. 4 Положений, выносимых на защиту.

2. С учётом п. 7 Положений, выносимых на защиту, считает ли соискатель возможным внедрение в России практики добровольной сертификации операторов персональных данных с непосредственным участием регуляторов и органов контроля и надзора, а также сервисов самопроверки («электронных инспекторов»), использование которых позволило бы снизить количество плановых проверок в отношении операторов, использующих такие сервисы и (или) регулярно проходящих добровольную сертификацию?

3. Профессор М.С. Студеникина, неоднократно упоминаемая в диссертации, рассматривала деятельность органов исполнительной власти, оценивающих соблюдение общих для предприятий и организаций, относящихся к разным ведомствам в системе советского хозяйства, требований (санитарно-эпидемиологических, пожарной безопасности и др.) как административный надзор. Вы же предлагаете перевести эту деятельность в сферу ведомственного контроля. Нет ли здесь противоречия и не приведет ли реализация этого предложения к снижению уровня защищенности прав субъектов персональных данных?

4. В работе, в частности в четвертом положении, вынесенном на защиту, проводится разграничение между функциями Роскомнадзора по контролю (надзору) за обработкой персональных данных и по защите прав субъектов персональных данных. Представляется, различия между этими функциями не столь существенны, учитывая, что целью контроля (надзора) также является оценка соблюдения требований, установленных в целях защиты прав субъектов персональных данных, как следует из Закона об обязательных требованиях.

5. Изложенный автором тезис о необходимости закрепления перечней категорий персональных данных для типовых целей обработки в п. 6 Положений, выносимых на защиту, и выводах к § 2.3. на стр. 106 все же требует пояснений. Во-первых, достаточно значительная часть случаев обработки, как и перечни данных определяются федеральными законами и явно не могут быть изменены или уточнены на основании рекомендаций Минцифры или Роскомнадзора. Во-вторых, именно обработка с целями предусмотренными федеральными законами зачастую требует оптимизации применительно к заявляемым целям, то за что собственно выступает автор.

Кроме этого, видится целесообразным и возможным проведение закрепления категорий данных о личности за конкретными целями обработки только при тесном взаимодействии с представителями соответствующих отраслей экономики – операторами данных, с иными профильными ведомствами, курирующими соответствующие отрасли экономики, и иными заинтересованными лицами.

Вышеуказанные вопросы носят дискуссионный характер, подчеркивая актуальность и сложность темы диссертационного исследования, а потому не влияют на высокую положительную оценку работы Конева С.И., как самостоятельного творческого исследования, обладающего необходимой научной новизной и имеющего значительную теоретическую и практическую значимость.

Аннотация диссертации соответствует содержанию диссертационной работы. Основные научные результаты диссертации опубликованы в рецензируемых научных изданиях. Аннотация и научные статьи адекватно отражают тематику и основные положения работы.

С учетом изложенного, диссертационное исследование на тему: «Государственный контроль (надзор) за обработкой персональных данных», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно - правовые) науки является научно-квалификационной работой содержит решение научной задачи,

имеющей значение для развития отрасли административного права, соответствует критериям, установленным Положением о порядке присуждения ученых степеней, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации 24 сентября 2013 года № 842, к работам подобного рода, а ее автор, Конев Сергей Игоревич, заслуживает искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

Мартынов Алексей Владимирович,
доктор юридических наук, профессор,
(специальность — 12.00.14,
административное право, финансовое право,
информационное право)
заведующий кафедрой административного и
финансового права ФГАОУ ВО
«Национальный исследовательский
Нижегородский государственный
университет им. Н. И. Лобачевского

28 апреля 2025 г.

Подпись Мартынова А.В. удостоверяю

Начальник управления



Т. А. Лапачев

Мартынов Алексей Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского». Адрес организации: 603022, г. Нижний Новгород, проспект Гагарина, 23. Телефон: 8 (831) 462-30-03, электронная почта: avm@unn.ru.