

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**

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Зырянов Сергей Михайлович

Москва

2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ОБРАБОТКОЙ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ	16
1.1. Режим персональных данных и правовые средства его обеспечения	16
1.2. Место государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в системе обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных	36
1.3. Проблемы обособления государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных от иных видов государственного контроля (надзора)	50
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ОБРАБОТКОЙ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ	64
2.1. Административно-правовой статус контрольных (надзорных) органов	64
2.2. Права и обязанности контролируемых лиц	80
2.3. Правовая характеристика предмета и объектов государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных	92
2.4. Особенности административного производства по контролю (надзору) в сфере обработки персональных данных	107
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	127
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	132
Приложение № 1	156
Приложение № 2	159
Приложение № 3	162
Приложение № 4	164

ВВЕДЕНИЕ

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 сущностные 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 обуславливают 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, посветившего 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. Студеникиной, 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. Проскуряковой, 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 полицентричности 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 устранения выявленного дефекта предложено распространить порядок возбуждения дел об административных правонарушениях, выражающихся 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 списка, приложений.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ОБРАБОТКОЙ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

1.1. Режим персональных данных и правовые средства его обеспечения

В современном обществе, которое принято считать информационным, накоплены значительные по объему массивы данных, для обработки которых необходимо использовать цифровые технологии¹. Специалисты отмечают, что для обеспечения конфиденциальности частной жизни государства вводят режим персональных данных (а с учетом большого количества международных нормативных документов, такой режим может вводиться и на межгосударственном уровне)². Как известно, в самом общем виде режим представляет собой систему норм и правил, установленных государством, с целью обеспечения правопорядка, безопасности, защиты интересов лиц и обеспечения эффективного функционирования аппарата управления³.

Режим персональных данных отличается сложной правовой природой, связанной с тем, что одновременно часть персональных данных, принадлежащих одному лицу (а зачастую речь идет об одной и той же

¹ В 2022 году объемы всех данных, накопленных человечеством, составили примерно 97 зеттабайт // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://www.statista.com/statistics/1185888/worldwide-global-datasphere-unique-replicated-data/> (дата обращения 28.07.2023 г.)

² См., например, Важорова М.А. Соотношение понятий «Информация о частной жизни» и «Персональные данные» // Вестник СГЮА. 2012. №4 (87), С. 55-59, Волчинская Е.К. Место персональных данных в системе информации ограниченного доступа // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. №4, С.193-204, Терещенко Л.К. О соблюдении баланса интересов при установлении мер защиты персональных данных // Журнал российского права. 2011. №5 (173), С. 5-12

³ См., например, Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 186, Административное право России: учебник. – Отв. ред. Попов Л.Л. – М.: «Проспект», 2010 г., Административное право: учебник. – Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008. – С. 478-479, Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. Диссертация доктора юридических наук. 12.00.14 , защищена 18.04.03 г. С.38

информации), может быть общедоступна, а часть — защищается как конфиденциальная информация. Вместе с тем, представляется правильным вывод М.В. Бундина, «что персональные данные сами по себе не следует рассматривать в качестве информации с ограниченным доступом, поскольку закон предусматривает существование персональных данных в режиме общедоступной информации»⁴.

Кроме того, нужно учитывать, что существующие правовые предписания ориентированы на очевидные юридические факты. Н.Н. Куняев полагает, что существует презумпция того, что «субъект знает о фактах сбора и обработки персональных данных и дал на это согласие»⁵. Однако в условиях «беспрецедентного ускорения процессов создания и распространения разнообразной информации»⁶ каждое действие, которое мы совершаем в интернете, оставляет за собой «цифровой след». Путем постоянного накопления таких «цифровых следов» государственные органы или другие лица могут определить нашу личность, выявить наши потребности и прогнозировать наше поведение. Данные факты, в совокупности с другими обстоятельствами, приводят к невозможности контролировать личную информацию, вследствие чего наблюдается компрометация самого института тайны личной жизни.

В этой связи возникает вопрос о различии персональных данных от информации, получаемой и интерпретируемой в результате анализа массива необработанных сведений (больших данных). Законодатель уже предпринимал попытку⁷ урегулировать данную область общественных

⁴ Бундин М.В. Персональные данные как информация ограниченного доступа // Информационное право. -2009. - № 1. - С. 10 - 14

⁵ Куняев Н.Н. Национальные интересы Российской Федерации в информационной сфере на современном этапе развития Российского государства // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 2.

⁶ Правовые режимы информации в эпоху больших данных: сравнительно-правовое исследование. — М.: Издательская группа «Закон», 2021, с.39

⁷ Проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2020/02/big-data.pdf> (дата обращения 28.07.2023 г.)

отношений. При этом большие данные должны были пониматься как обширная совокупность анонимных данных разного характера, которые получены путем обработки различными способами, но не имеющих отношения к конкретному физическому лицу. Оператором таких данных является любое лицо, которое осуществляет их обработку и уведомило Роскомнадзор о начале обработки. Однако «привязка» определённого блока информации к физическому лицу возможна практически без долгого её накопления, особенно со стороны государственных структур. Например, чтобы уточнить расписание маршрута и время движения общественного транспорта при помощи смартфона — уже необходимо включить GPS-датчик и активировать функцию мобильных данных. Соотнеся эту информацию с фактом оплаты проезда через систему «Тройка» или посредством NFC-технологии самого смартфона, любое лицо, получившее доступ к этим данным, может практически абсолютно точно идентифицировать личность. «А дальше дело за анализом информации или его экономической целесообразностью»⁸, как справедливо отмечает А.А. Фатьянов. И нет гарантий, что под предлогом повышения качества системы государственного управления или предоставления услуг, наша личная информация не будет использована как-то иначе.

Установленный федеральным законодателем запрет объединять информационные ресурсы, содержащие персональные данные, обработка которых осуществляется в несовместимых между собой целях, в современных реалиях так же слабо выполним. Как очевидно из природы интерпретированной информации, предсказать цель их использования мы не можем в принципе. Благодаря цифровым технологиям, мы находимся в постоянном взаимодействии, оставляя за собой большое количество информации. Одна и та же информация может анализироваться с разных аспектов. Кроме того, закон предусматривает обязанность органов

⁸ Фатьянов А.А. Большие данные в цифровой экономике: ценность и правовые вызовы // Экономика. Право. Общество. 2018;(4). С.39

государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц раскрывать информацию, которая затрагивает права и свободы человека⁹. На взгляд автора, в условиях цифровизации общественных отношений, реализация права доступа к информации о себе не соответствует уровню этих отношений в силу того, что неясно, как обеспечить доступ к этому огромному массиву сведений в их взаимосвязи. Наряду с этим, проблемы правового регулирования интерпретированной информации о личности вновь поднимают вопрос о защищенности этих сведений. Например, органы государственной власти регулярно размещают тендеры на сбор и анализ информации с мобильных устройств¹⁰. Однако, обращает на себя внимание отсутствие информации, как обеспечивается безопасность этих данных, проводится ли обезличивание этих сведений по завершении исследований, и кто понесет ответственность в случае компрометации этих данных¹¹.

Учитывая, что подобного рода сведения становятся все более и более доступными разным категориям обработчиков информации, от частных лиц до органов власти, необходимо установить условия работы с ними, отграничив персональные данные от интерпретированной информации о личности. С одной стороны, отразить в законодательстве все разновидности информации о личности практически невозможно. С другой стороны, необходим критерий, по которому будет ясно, особенно правоприменителю, в каких случаях можно применять всю палитру юридических средств для

⁹ ст.8 Федерального Закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // Собрание законодательства РФ от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3448

¹⁰ См., например: ЕИС Закупки // [Электронный ресурс]: Режим доступа:URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173200001418001681> (дата обращения 28.07.2023 г.), ЕИС Закупки// Электронный ресурс:URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea20/view/common-info.html?regNumber=0173200023322000098> (дата обращения 28.07.2023 г.), ЕИС Закупки // [Электронный ресурс]: Режим доступа:URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/results.html?searchString=геоаналитика+> (дата обращения 28.07.2023 г.)

¹¹ Конев С.И. Контроль и надзор за соблюдением законодательства в области данных о личности в условиях роботизации // Государственная служба и кадры. 2020. №3. С.212

защиты прав личности. Эта проблема может решаться установлением перечней персональных данных, однако у этой идеи есть как сторонники¹², так и противники.¹³ Анализ зарубежного законодательства показывает, что отношения в области обработки персональных данных регулируются с учетом требований «Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных 1981 г.»¹⁴, предполагающих максимально широкий подход к трактовке дефиниции «персональные данные». Вместе с тем, в зарубежном законодательстве можно найти примеры элементов «перечневого подхода»¹⁵. Кроме того, модельное законодательство Содружества Независимых Государств или Европейского Союза также оперирует примерными перечнями персональных

¹² См., например: Шепитько Г.Е., Васильев Е.С. Категорирование баз персональных данных // Вестник МФЮА. 2012. №1. С.204, Абаев Ф.А. Историко-правовые предпосылки формирования и современные тенденции развития института персональных данных в трудовом праве // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №5. С.139, Еникеева Л.А., Дурандина А.П. Организация защиты персональных данных в банковских информационных системах Российской Федерации // Петербургский экономический журнал. 2018. №4, С.112

¹³ См., например,: Минбалеов А. В. Проблемные вопросы понятия и сущности персональных данных // Вестник УрФО. — Безопасность в информационной сфере, 2012, № 2 (14). С. 9., Терещенко Л.К. Получение согласия на обработку персональных данных в условиях цифровой экономики // Судья, 4 (124), 2021. С.10, Добробаба М. Б. Понятие персональных данных: проблема правовой определенности // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2023. №2 (102). С.52

¹⁴ Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Заключена в г. Страсбурге 28.01.1981) (вместе с Поправками к Конвенции о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (СДСЕ № 108), позволяющими присоединение европейских сообществ, принятыми Комитетом Министров в Страсбурге 15.06.1999) // СПС КонсультантПлюс

¹⁵ См. например ст. 3 Закона Республики Молдова от 8 июля 2011 года №133 «О защите персональных данных» // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=51097 (дата обращения 28.07.2023 г.), ст.3 Закона Кыргызской Республики «Об информации персонального характера» от 14 апреля 2008 года № 58 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=22274 (дата обращения 28.07.2023 г.), п.1 ст.2 Закона Японии «О персональной информации» №57 от 2003 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APPI.pdf> (дата обращения 28.07.2023 г.), ст. 1 Закона «О защите личных данных» Объединенных Арабских Эмиратов от 2021 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://ai.gov.ae/personal-data-protection-law/> (дата обращения 28.07.2023 г.)

данных¹⁶. Вариацию перечневого подхода мы можем найти в законодательстве США, где применяется секторальный метод обеспечения неприкосновенности частной жизни, что означает, что соответствующие законы принимаются для различных сфер — здравоохранение¹⁷, защита частной жизни детей в интернете¹⁸, государственное управление¹⁹ и др. Кроме того, в контексте «перечневого подхода» к персональным данным и интерпретированной информации о личности свидетельствует практика компании Google²⁰. Более подробно этот вопрос будет рассмотрен в параграфе 2.3 настоящей работы.

Вышесказанное является лишь иллюстрацией некоторых аспектов правового регулирования, а не исчерпывает их полностью. Особенно с учетом того факта, что персональные данные являются значимой частью в контексте использования большинства цифровых инструментов, а также с точки зрения реализации функции контроля (надзора), который, в свою очередь, также является динамично развивающимся институтом.

Следует отметить, что в современной структуре управления существенное значение придается надзору за соблюдением установленных

¹⁶ См. например: ст. 2 Модельного Закона СНГ, принятого Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ № 14-19 от 16 октября 1999 г. «О персональных данных» // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://base.garant.ru/2569222/> (дата обращения 28.07.2023 г.), п.1.ст4. Регламента Европейского Парламента и Совета 2016/679 «О защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных и отмене Директивы 95/46 / ЕС (Общие правила защиты данных)» // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://ogdpr.eu/ru/gdpr-2016-679/chapter-1/statya-4-opredeleniya> (дата обращения 28.07.2023 г.)

¹⁷ The US Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://aspe.hhs.gov/reports/health-insurance-portability-accountability-act-1996> (дата обращения 28.07.2023 г.)

¹⁸ The Children's Online Privacy Protection Act of 1998 [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/rules/childrens-online-privacy-protection-rule-coppa> (дата обращения 28.07.2023 г.)

¹⁹ The Privacy Act of 1974 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:5%20section:552a%20edition:prelim](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:5%20section:552a%20edition:prelim) (дата обращения 28.07.2023 г.)

²⁰ Google. Политика конфиденциальности и Условия использования // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://policies.google.com/privacy?gl=RU&hl=ru#infocollect> (дата обращения 29.07.23 г.).

государством норм поведения. В отличие от феномена, описываемого известной с 18–19 вв. классической либеральной теорией «государства – ночного сторожа» (А. Смит, И. Кант, Гегель и др.), в основе которой лежит идея «о минимальном государстве, которое защищает общество от преступных посягательств и обеспечивает исполнение договоров»²¹, регулирование предполагает активное участие государства в общественной жизни, установление правил поведения, правовых режимов и обеспечение их соблюдения.

В связи с тем, что современный мир характеризуется высокой сложностью и динамичностью, появляются новые угрозы интересам человека, которые ранее не были известны или не могли быть решены естественным путем. Ранее мы показали, как правовые последствия деятельности отдельных субъектов, результаты применения новых технологий могут касаться широкого круга лиц²². Эти обстоятельства ведут к сужению личного пространства, особенно в информационно-телекоммуникационных сетях, раскрывают его личные данные и иную чувствительную информацию, которая может быть использована против него²³. С позиции нашего исследования нужно учитывать, что в целом в

²¹ Шадрин С.А, Правовое регулирование защиты персональных данных в Европейском союзе: генезис и перспективы развития : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.10 / Шадрин Станислав Александрович; [Место защиты: Казан. (Приволж.) федер. ун-т]. - Казань, 2019. С.14

²² 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. Том 12. № 10А. с. 264

²³ Средства массовой информации изобилуют сообщениями об угрозах, связанных с неправомерным обращением персональных данных. Так, только в Российской газете в январе 2022 г. опубликованы сообщения: Швабауэр Н. У финансовых мошенников появились новые многоходовые схемы обмана, данных [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/12/reg-urfo/u-finansovyh-moshennikov-poiavilis-novye-mnogohodovye-shemy-obmana.html> (дата обращения 12.01.2022); Профессор Вехов перечислил способы борьбы с телефонными мошенниками, [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/15/professor-vehov-rasskazal-kak-zashchitit-sebia-ot-telefonnyh-moshennikov.html> (дата обращения 12.01.2022); Банк России предупредил о новой схеме телефонных мошенников, [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/20/bank-rossii-predupredil-o-novoj-sheme-telefonnyh-moshennikov.html> (дата обращения 12.01.2022); Козлова Н. Мошенники отработывают схему создания

отношении персональных данных и их обработки, возможна реализация следующих типов угроз, которые в перспективе оказывают влияние на установление обязательных требований и осуществление контроля и надзора.

Первый тип связан с кражей, взломом и иным воздействием на информационную систему, в которой данные обрабатываются. При этом можно отметить биометрические персональные данные как особо чувствительную категорию — если они скомпрометированы, то скомпрометированы навсегда.

Второй тип связан с размещением персональных данных в информационных системах и их не декларируемыми возможностями по обработке информации.

Третий тип связан с действиями (бездействием) тех, кто имеет доступ к персональным данным по роду работы (службы). Как видим, угрозы субъектам персональных данных могут исходить из разных, не взаимосвязанных источников.

Поэтому государство обязано вмешиваться в процессы обработки информации, содержащей персональные данные. Причем, по мере развития информационных технологий и расширения разнообразия персональных данных, регуляторное вмешательство неизбежно усложняется. Соответственно, изменяется роль административного права в упорядочивании общественных отношений, формы и содержание участия государства в жизни общества.

Согласно административно-правовой доктрине, сформированной еще в третьей четверти прошлого века, органы исполнительной власти осуществляют государственное управление. Так, в учебнике 1958 г. С.С. Студеникин определял государственное управление как практическую

клонов предприятий и фирм, [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/18/moshenniki-otrabatyvaiut-shemu-sozdaniia-klonov-predpriatii-i-firm.html> (дата обращения 12.01.2022); Черноусов И. Мошенники наживаются на невнимательности пользователей магазинов приложений, [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/18/moshenniki-nazhivaiutsia-na-nevnimatelnosti-polzovatelej-magazinov-prilozhenij.html> (дата обращения 12.01.2022) и др.

деятельность, элементами которой являются непосредственное исполнение законов и других правовых актов, издание в необходимых случаях и в пределах своих полномочий нормативных и индивидуальных актов, планирование, учет, контроль, подбор и расстановка кадров²⁴. Управление рассматривалось как «властно-организационная деятельность», охватывающая все виды воздействия на управляемые объекты²⁵. В числе форм управленческой деятельности советские административисты называли «установление правовых норм, применение правовых норм; выполнение организационных действий; выполнение материально-технических операций»²⁶. Более того, разграничение управленческой деятельности на регулирование, общее руководство, непосредственное управление проводилось и в советском законодательстве²⁷. В современном государстве такое масштабное и всеобъемлющее управление уже невозможно себе представить. Государство не может позволить себе планировать деятельность частных лиц, распределять между ними ресурсы, давать им указания и распоряжения. И эта ограниченность компенсируется расширением сферы регулирования, представляющего собой более узкий механизм воздействия на общественные отношения, чем управление. Под регулированием М.И. Пискотин предлагал определение общей политики в отношении отрасли управления, её реализацию в нормативных актах, посредством государственного финансирования и иными подобными путями. В основе регулирования, как утверждал ученый, лежит правовое регулирование²⁸, то

²⁴ Советское административное право / С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихий. М., 1958, С. 6.

²⁵ Советское административное право: методы и формы государственного управления : монография / редкол.: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев. - Москва : Юридическая литература, 1977. С. 12.

²⁶ Там же, с. 32-40.

²⁷ Положение о ВСНХ СССР от 12 ноября 1923 г. // СУ РСФСР, 1923, № 109-ПО, ст. 1039.14.

²⁸ Советское административное право: методы и формы государственного управления : монография / редкол.: Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарев, А. Е. Лунев. - Москва : Юридическая литература, 1977. С. 21.

есть установление правил поведения посредством принятия нормативных правовых актов.

Похожее представление о сущности государственного управления складывается и у зарубежных ученых, которые отмечают изменение сущности и роли государства, становление и укрепление, так называемого «административного государства», которое становится всё больше регуляторным. При этом, как справедливо отмечает М.А. Штатина, такое «регулирование предполагает определение целей деятельности, выработку правил и стандартов, осуществление контроля и надзора над их соблюдением»²⁹. Таким образом, исполнительная власть становится более автоматизированной, привлекает цифровые технологии к решению множества вопросов, затрагивающих деятельность органов государственной власти³⁰.

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и принятые в соответствии с ним законы³¹ и подзаконные нормативные правовые акты³² в целях регулирования общественных

²⁹ Штатина М.А. Роль концепции регулирующего государства в развитии административного права // НАУ. 2015. №8-2 (13), с. 103

³⁰ Coglianese, Cary, «Administrative Law in the Automated State» // Faculty Scholarship at Penn Law. 2273., 2021, p. 104

³¹ В частности, можно назвать: Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства РФ; от 12 февраля 2007 г. № 7 ст. 837; от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 5 марта 2007 г. № 10 ст. 1152; от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 2 августа 2004 г. № 31 ст. 3215; от 25 января 2002 г. № 8-ФЗ «О Всероссийской переписи населения» Собрание законодательства РФ от 28 января 2002 г. № 4 ст. 252; Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. №1 (часть I) ст. 3 и др.

³² Постановления Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 211 «Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, операторами, являющимися государственными или муниципальными органами» // Собрание законодательства РФ от 2 апреля 2012 г. №14 ст. 1626, Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 687 «Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации» // Собрание законодательства РФ от 22 сентября 2008 г. № 38 ст. 4320; приказ Роскомнадзора от 5 сентября 2013 г. № 996 «Об

отношений устанавливают требования, обязательные для операторов персональных данных³³. Оценка соблюдения операторами обязательных требований составляет предмет федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных (с ч. 2 ст. 23.1 Федерального закона № 152-ФЗ).

Глубокая трансформация подходов к регулированию проявляется, в том числе, медленным, но неуклонным отходом от традиционной командно-контрольной модели управления, внедрением современных форм и методов воздействия, позволяющих учитывать особенности каждого конкретного объекта регулирования и меняющихся обстоятельств, чем обеспечивается необходимая персонализация или дифференциация³⁴. Одновременно с этим наблюдается распространение «партисипативной демократии, более широкого вовлечения регулируемых лиц и иных заинтересованных сторон»³⁵.

Правительство РФ и органы исполнительной власти не могут оставаться в стороне от этих трансформационных процессов. Примером тому служат Регламент Правительства РФ³⁶ и Правила подготовки нормативных правовых актов³⁷, которые требуют рассматривать проекты нормативных

утверждении требований и методов по обезличиванию персональных данных» // «Российская газета» от 18 сентября 2013 г. № 208

³³ Конев С.И., Бекичева Е.С., Норкина П.С. ESG-принципы как меры стимулирования добросовестности в профилактике рисков нарушения обязательных требований в области экологии // Право и управление. 2023. №5. С.62

³⁴ Зырянов С.М. Новая регуляторная политика в России – модернизация командно-контрольной модели регулирования // Публичное право сегодня. 2021. № 2. С. 43-52.

³⁵ Promoting good governance. European Social Fund thematic paper. European Commission, 2014; Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография – М., 2022. С. 271 и др.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 7 июня 2004 г. № 23 ст. 2313

³⁷ ³⁷ (Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства РФ от 18 августа 1997 г. № 33 ст. 3895

правовых актов в рабочих группах, сформированных при Правительственной комиссии по административной реформе³⁸.

На данный момент, в связи с изменившимися обстоятельствами, возрастает роль государственного контроля (надзора), которая должна резко возрасти. Однако мы видим усиливающуюся его формализацию, уклонение от оценки безопасности контролируемой деятельности не по форме, а по существу (по букве, а не по духу закона). Как отмечают С.М. Зырянов и А.В. Калмыкова, эта «формализация достигает своего пикового значения в виде проверочных листов»³⁹. Действительно, вооружившись проверочным листом, инспектор ограничен рамками вопросов, на которые можно ответить «да» или «нет», но не может сказать, что какое-то требование частично или не полностью соблюдено.

Исследование проблем организации и осуществления контроля (надзора) в любой области регулирования невозможно без обращения к неумолкающей в течение более полувека дискуссии о соотношении понятий «контроль» и «надзор»⁴⁰. Несмотря на то, что все участники дискуссии ссылаются на формулу М.С. Студеникиной: «надзор — это суженный контроль»⁴¹. Имеется в виду, что его предметом является исключительно

³⁸ Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» // Собрание законодательства РФ, 2003, № 31, ст. 3150.

³⁹ Зырянов С.М., Калмыкова А.В. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2019. № 4. С. 22-27.

⁴⁰ Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления – М., 1974; Денисов Р.И. Беляев В.П. Контроль и надзор: Проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 4 (77); Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление, 2014, № 10; Мартынов А. В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности российской федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2022. №11 (99); Спектор А. А. К вопросу о соотношении понятий «Государственный надзор» и «Государственный контроль» // Вестник Московского университета МВД России. 2011. №8. и др.

⁴¹ Студеникина М.С. Указ. соч. С, 17; Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. С. 10; Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. С. 27–33 и др.

законность, а целесообразность не может оцениваться. На протяжении долгого времени считалось, что за функцией государственного контроля (надзора) стоит правоохранительное значение, которое признавалось теоретиками административного права основным. Так, Р.И. Денисов полагал, что «основные цели и задачи административного надзора связаны с охраной соответствующих общественных отношений, обеспечивающей, в конечном счете, реализацию законов и всех иных правоустановлений»⁴². Ф.С. Разоренов определял административный надзор «как систематическое наблюдение органами управления за точным и неуклонным соблюдением гражданами и должностными лицами общеобязательных правил в целях предупреждения и пресечения их нарушения, выявления нарушителей»⁴³, расширяя его содержание за счет включения в него применения мер воздействия на нарушителей. В литературе также отмечалась необходимость применения надзорными органами предупредительно-воспитательных мер⁴⁴. С.М. Зырянов относит административный надзор к способам охраны права и обеспечения безопасности, по его мнению, важными признаками надзора являются его принудительность, отсутствие организационной подчиненности между сторонами надзорных отношений и строгая процессуальная регламентация⁴⁵.

Заслуживают внимания последние работы С.М. Зырянова, в которых он обосновывает идею, согласно которой административный надзор (в соответствии с действующим законодательством — государственный контроль (надзор)) представляет собой стадию регулирования общественных

⁴² Денисов Р.И. Правовое и организационные проблемы административного надзора в органах внутренних дел // автореферат диссертации на соискателя степени доктора юридических наук, М. 1983 г., С.2

⁴³ Разоренов Ф.С. Административный надзор как способ предотвращения нарушений // Советское государство и право, 1973 г. №2, с.34

⁴⁴ Советское административное право (часть общая) : учебное пособие для слушателей Высшей школы МВД РСФСР / ред.: доц. Н. Г. Салищева; Высшая школа МВД РСФСР. Кафедра административного права. – Москва, с. 208

⁴⁵ Зырянов С.М. Административный надзор. // ИД «Юриспруденция», 2010 г., с.15

отношений, обеспечивающую соблюдение обязательных требований⁴⁶. Федеральный закон № 248-ФЗ в отношении определения предмета государственного контроля (надзора) не противоречит основной идее, сформулированной М.С. Студеникиной — как соблюдение контролируруемыми лицами требований, которые установлены разрешительными документами (то есть, обязательными требованиями), но вводит дополнительный элемент «контроля за исполнением решений», принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий. Мнение о том, что проверка исполнения предписаний является в большей мере контролем, а не надзором, оспоримо, так как предписания не устанавливают новых требований, они лишь предписывают устранить нарушения позитивного права.

В содержательном плане предмет государственного контроля (надзора) в Федеральном законе сформулирован общими фразами, что требует его раскрытия в параграфе 2.3 диссертации. Однако важнейшие его характеристики необходимо обозначить здесь.

Во-первых, предмет контроля (надзора) составляет оценка соблюдения требований. В части регламентации обработки персональных данных такие требования установлены Федеральным законом № 152-ФЗ и принятыми в соответствии с ним другими законодательными и нормативными правовыми актами. Эти требования образуют специфический правовой режим, но они не вмешиваются в принимаемые операторами персональных данных решения, в их хозяйственную деятельность.

Во-вторых, разрешительные документы, устанавливающие правовое положение контролируемых лиц, законодательством о персональных данных не предусмотрены. К иным документам, устанавливающим обязательные требования, можно отнести Перечень мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом № 152-

⁴⁶ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография – М., 2023. С. 10 – 19.

ФЗ⁴⁷. Данный документ также не допускает возможности оценивать целесообразность действий операторов, которые обрабатывают данные о личности.

В-третьих, ст. 87 и 90 Закона о контроле по итогам контрольного (надзорного) мероприятия требуется составить акт, оформить и выдать предписание об устранении выявленных нарушений и (или) о проведении мероприятий предупредительного характера, чтобы не допустить возможное причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Закон допускает возможность предписать совершить иные действия, но эта возможность должна быть специально оговорена в законе о виде контроля. Федеральный закон № 152-ФЗ в этой части никаких иных действий или мероприятий не предусматривает. Анализ положений законодательства, устанавливающих полномочия и предусматривающих права контрольно-надзорных органов, также никаких дополнительных прав не выявил, что не дает оснований полагать, что по результатам контрольных (надзорных) мероприятий орган контроля (надзора) может требовать проведения целесообразных мероприятий, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами. Положения Федерального закона № 152-ФЗ и других нормативных правовых актов в сфере обращения персональных данных также не предусматривают возможности требовать от оператора по обороту персональных данных совершения действий, осуществления мероприятий, выходящих за рамки положений нормативных правовых актов, если это не входит в круг их обязанностей. Иное означало бы посягательство на отраслевой принцип законности, установленном Законом о контроле (надзоре) и Федеральным законом № 152-ФЗ, который можно рассматривать как закон о виде контроля

⁴⁷ Постановление Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 211 «Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, операторами, являющимися государственными или муниципальными органами» // Собрание законодательства РФ, 2012, № 14, ст. 1626.

и как закон, устанавливающий обязательные требования, оценка соблюдения которых составляет предмет данного вида контроля.

Все это дает основания утверждать, что государственный контроль (надзор) в области обработки персональных данных в точном соответствии с формулой М.С. Студеникиной ограничивается соблюдением юридически закрепленных правил и требований, установленных в соответствии с принципами Федерального закона № 247-ФЗ в целях защиты прав субъектов персональных данных. Указанная деятельность государства направлена не на решение вопросов о целесообразности, а на обеспечение законности. Кроме того, есть признаки усиления профилактической составляющей в деятельности органов контроля (надзора).

Говоря о соотношении контроля и надзора, более взвешенной представляется позиция профессора С.М. Зырянова, утверждающего, что «государственный контроль (надзор) ... в современном механизме реализации регуляторной политики необходимо рассматривать как самостоятельную функцию органов исполнительной власти наряду с нормотворческой, разрешительной и юрисдикционной»⁴⁸. При этом поиск в государственном надзоре элементов контроля не имеет смысла, поскольку такие элементы контроля легко можно обнаружить в любой организованной человеческой деятельности, включая законодательную, судебную и даже в прокурорском надзоре, хотя никто не высказывается за изменение этого термина.

Данному выводу соответствует и утверждение Ц.А. Ямпольской, которая отмечала «узкую специализацию административного надзора по сферам управления и характеризовала его как наиболее юридизированный

⁴⁸ Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Инфотропик Медиа, 2022. С.181

вид социального контроля»⁴⁹. Действительно, никакие иные виды государственного контроля, включая ведомственный контроль, не регламентируются настолько подробно, как государственный контроль (надзор) в терминах Федерального закона № 248-ФЗ. Указанный закон предусматривает формирование целостной системы нормативных актов для каждого отдельного вида государственного контроля (надзора), для чего устанавливается ограничение количества видов контроля (надзора) и достигается соответствие требованиям, которые направлены на обеспечение полноты регламентации, «юридизированности» контрольной (надзорной) деятельности. Эта юридизированность выражается в подробной общей регламентации в нем в совокупности с дополнительными установлениями федеральных законов о видах контроля (в рассматриваемой сфере роль такого закона играет Федеральный закон № 152-ФЗ, точнее фактически одна его статья 23.1, решающая соответствующие задачи — определяет орган контроля (надзора) и его предмет) с последующим уточнением и детализацией в правительственных постановлениях об утверждении положений о видах контроля. В новой системе регулирования контрольно-надзорной деятельности отсутствуют предусматривавшийся Федеральным законом № 294-ФЗ административные регламенты как избыточные.

Законодатель не считал необходимым более полно регламентировать рассматриваемый в работе вид контроля в ст. 23.1 Федерального закона № 152-ФЗ, разместив в указанной статье ссылки на Закон о контроле, обеспечивающий регулирование более высокого уровня, и на Положение о данном виде контроля⁵⁰, формирующее низший уровень правовой регламентации. Единственное специальное положение ст. 23.1 Федерального закона № 152-ФЗ, претендующее на особый порядок принятия решения о

⁴⁹ Ямпольская Ц.А. О новых методах исследования аппарата государственного управления // Правовые проблемы науки управления. М., 1966. С. 31–37.

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // Собрание законодательства РФ от 5 июля 2021 г. № 27 (часть III) ст. 5424

проведении мероприятия по контролю по результатам мероприятия, проведенного без взаимодействия с контролируемым лицом, если в ходе этого мероприятия (проведенного без взаимодействия) были получены сведения о причинении вреда (ущерба) или о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Однако этот особый порядок на поверку оказывается общим, описанным в ст. 60 Закона о контроле.

В результате основная нагрузка по регламентации рассматриваемого в настоящей работе вида федерального государственного контроля (надзора) переносится на указанное Положение, в котором, в соответствии с ч. 5 ст. 3 Закона о контроле, с соблюдением установленного порядка, сформулированы критерии категоризации объектов контроля по пяти категориям риска (высокий, значительный, средний, умеренный и низкий), что необходимо для планирования мероприятий по контролю; определены виды профилактических мероприятий и сроки проведения плановых проверок для разных категорий риска⁵¹. В Положении также установлено, какие должностные лица проводят мероприятия по контролю и какие наделены правом принимать решения о проведении указанных мероприятий.

Следует обратить внимание на то, что Закон о контроле включает в контрольно-надзорную деятельность профилактику нарушений обязательных требований, что признается в литературе неправомерным, так как профилактика нарушений — отдельный вид деятельности, осуществляемый не только при проведении контроля (надзора), но в ходе всей деятельности органов государственной власти⁵². Как представляется, законодатели проявили повышенное внимание к профилактике. Это стало дополнительным

⁵¹ Например, в отношении объектов высокой категории риска должны проводиться раз в 2 года инспекционный визит или выездная проверка; в отношении объектов умеренной категории риска — документарная или выездная проверка один раз в 6 лет.

⁵² Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Инфотропик Медиа, 2022. С.197

подтверждением формирования нового образа государственного контроля (надзора), который больше не является правоохранительным.

Одной из значимых особенностей государственного контроля (надзора) является то, что он осуществляется только в отношении индивидуально определенных объектов, сведения о которых внесены в соответствующие реестры. В сфере обработки персональных данных Роскомнадзор имеет возможность пополнять реестр объектов контроля на основании поступающих ему уведомлений о фактах обработки персональных данных.

По состоянию на июль 2024 г. в реестре объектов контроля, опубликованном на сайте Роскомнадзора, значится менее 1000 объектов контроля, отнесенных к значительной и средней категориям риска, что не может соответствовать значительно большему общему объему операторов, что подтверждается статистическими данными. Одних только образовательных организаций в стране около 100 000⁵³. Эти обстоятельства умаляют значение государственного контроля (надзора) и не позволяют считать его единственным или даже основным способом защиты прав субъектов персональных данных.

На основании проведенного в параграфе исследования сформулируем основные выводы:

1. В современном механизме правового регулирования отношений, складывающихся в сфере обработки персональных данных, присутствует потенциальная возможность обработки интерпретированных данных, получаемых посредством использования цифровых технологий. В таких случаях не требуется каких-либо специальных средств, данные собираются с согласия субъекта персональных данных. Тогда как в случае с интерпретированными данными субъект может не знать, что его данные кем-

⁵³ Перечень объектов контроля (надзора), учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, с указанием категории риска в области персональных данных [Электронный ресурс]: Режим доступа: https://rkn.gov.ru/control-list/list_pd/ (дата обращения: 22.07.24 г.)

то обрабатываются на постоянной основе, и пользоваться конечной услугой. Это обстоятельство дает основания сомневаться в наличии гарантий защиты прав субъектов персональных данных. Кроме того, разнообразие категорий персональных данных конечно и определяется целями обработки, в то время как интерпретированная информация более соответствует критерию «любая информация», предсказать использование которой мы не в состоянии.

2. Отечественный законодатель взял курс на снижение количества контрольно-надзорных действий не в ущерб качеству и при соблюдении требований безопасности деятельности. Этому способствует изменение вектора регуляторной политики в сторону персонализации и вовлечения подконтрольных лиц в диалог с регулятором. Предметом государственного контроля (надзора) в сфере обработки персональных данных является проверка соблюдения обязательных требований, что указывает на обеспечение законности, но не целесообразности. Все более детальная регламентация административных процедур и ограниченность предмета кругом обязательных требований указывают на усиливающуюся формализацию контроля (надзора).

3. Реализация новой регуляторной политики приводит к тому, что контрольно-надзорная деятельность защищает права субъектов персональных данных лишь опосредованно, за счет обеспечения соблюдения операторами обязательных требований. Сами требования устанавливаются разными органами государственной власти, однако обеспечить четкое разграничение полномочий между ними, в силу сложности объекта регулирования, представляется трудным, что в конечном счете ведет к дублированию полномочий.

4. При этом контроль (надзор) выполняет ряд функций, которые обеспечивают его центральное положение в механизме защиты прав субъектов персональных данных, за счет реализации правоохранительной, правозащитной, удостоверяющей, профилактической, информационной и воспитательной (образовательной) функций, что позволяет выявлять

нарушения обязательных требований, принимать меры по устранению нарушений, оценивать соответствие деятельности контролируемых лиц обязательным требованиям и определять (менять) их правовое положение; повышать уровень ответственности операторов персональных данных к соблюдению обязательных требований; передавать и получать информацию об объекте регулирования по каналам прямой и обратной связи; формировать добросовестное отношение к обработке персональных данных.

1.2. Место государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных в системе обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных

Отметим, что в предыдущем параграфе проанализированы цели и задачи государственного контроля (надзора), которые были изменены в связи с принятием новой регуляторной политики. Очевидно, что только лишь посредством наблюдения посредством единственного вида контроля (надзора), рассматриваемого в настоящей работе, невозможно обеспечить достижение целей, указанных в ст. 2 Федерального закона № 152-ФЗ — защитить права и свободы человека и гражданина, такие основополагающие конституционные права, как право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. Трудно возразить Л.К. Терещенко в том, что важно поддерживать «баланс интересов субъекта персональных данных и других заинтересованных лиц, общества в целом с тем, чтобы закон не стал сдерживающим фактором в реализации прав других лиц»⁵⁴.

Указанное законодателем понятие «защита» нуждается в разъяснении, так как его правильное толкование имеет непосредственное отношение к содержанию контроля (надзора), если рассматривать его как

⁵⁴ Терещенко Л.К., Тиунов О.И. Правовой режим персональных данных // Журнал российского права. 2014. №12 (216), С.49

правоохранительную, по сути, деятельность. Однако, следует учесть, что в широком смысле, почти вся деятельность органов государственной власти может рассматриваться, в некоторой степени, как правоохранительная. Даже обязательные требования, если руководствоваться положениями Федерального закона № 247-ФЗ, могут устанавливаться только, если это необходимо для защиты ценностей. Дополнительную неопределенность в этом вопросе создают положения Федерального закона № 152-ФЗ, который очерчивает компетенцию Росреестра как органа, осуществляющего защиту прав субъектов персональных данных. Учитывая, что защиту прав указанных субъектов осуществляют и другие институты, в том числе институты уполномоченных по правам человека⁵⁵, по защите прав предпринимателей⁵⁶ и др.⁵⁷, их сопоставление представляет определенный научный и практический интерес.

О.А. Дизер утверждает, что термины «защита» и «охрана» часто отождествляются, часто употребляются в законодательстве и в литературе смыслового различия и полагает, что причина в том, что в прошлом эти слова были синонимами⁵⁸. В.И. Даль перечислял слова «защищать» и «охранять» в одном смысловом ряду с понятиями «стеречь», «беречь», «оберегать», «заступаться», «не давать в обиду», «спасать», «держать в целости» и т.д.⁵⁹ Следует согласиться с Дизером О.А. в том, что, несмотря на невозможность

⁵⁵ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 3 марта 1997 г. №9 ст. 1011

⁵⁶ Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей» // Собрание законодательства РФ от 13 мая 2013 г. № 19 ст. 2305

⁵⁷ Федеральный закон от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // Собрание законодательства РФ от 11 июня 2018 г. № 24 ст. 3390; Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 31 декабря 2018 г. № 53 (часть I) ст. 8427

⁵⁸ Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности // дис. ... доктора юридических наук:12.00.14 : Омск, 2019. С. 90.

⁵⁹ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М., 1989. Т. 1. С. 668, 774.

разграничить данные понятия на основе толковых и юридических словарей, с юридической точки зрения их невозможно отождествлять⁶⁰.

Другие исследователи соглашались с автором в том, что охрана и защита — две важные специфические формы правового обеспечения юридических дозволений⁶¹. Как утверждал С.С. Алексеев, «защита права является одной из основных функций государства, при осуществлении которой принимаются меры, обеспечивающие охрану прав»⁶². Когда последний говорит о том, что «защита права – это государственно-принудительная деятельность, в ходе которой складываются охранительные правоотношения»⁶³, он фактически отождествляет защиту и охрану, иначе бы следовало говорить о правозащитных отношениях, возникающих в ходе осуществления правозащитной деятельности. С другой стороны, С.С. Алексеев утверждал, что «юридическим фактом для правоохранительного отношения служит правонарушение»⁶⁴, тем самым сужая содержание правоохранительной деятельности. Если мы рассмотрим деятельность полиции как правоохранительного органа, мы увидим, что полиция вступает в разнообразные отношения, многие из которых возникают до или вообще вне связи с правонарушениями. Таковы профилактические, регуляторные, включая правонаделительные или разрешительные отношения. Все они связаны с охраной прав, что дает нам основания относить полицию к правоохранительным органам. В этом отношении следует согласиться с А.П. Сергеевым, который классифицирует меры, «с помощью которых поддерживается нормальное состояние правоотношений, к

⁶⁰ Дизер О.А. Административно-правовая защита общественной нравственности // дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 Омск, 2019. С. 92.

⁶¹ Шериев, А. М. Субъективные права, свободы и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Шериев Альберд Малиевич. — Краснодар, 2008. С. 4.

⁶² Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 280

⁶³ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 108.

⁶⁴ Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. М., 1981. Т. 2. С. 150

правоохранительным»⁶⁵. Действительно, в целях охраны права законодательство предусматривает возможность применения различных мер. Так, для охраны здоровья граждан может быть установлен карантин, в рамках которого вводятся ограничения для перемещения людей, проведение дезинфекционных мероприятий.

Ряд ученых доказывают, что охрана права — более широкое понятие, включающее установление правовых режимов, тогда как защита подразумевает применение конкретных мер после нарушения прав⁶⁶. Этому мнению соответствуют положения некоторых федеральных законов, в частности, законы об уполномоченных по правам человека, ребенка, по защите прав предпринимателей и Федеральный закон № 152-ФЗ из содержания ст. 23 которого следует, как могло показаться на первый взгляд, что защита прав субъектов персональных данных начинается после получения уполномоченным органом заявления субъекта персональных данных.

Однако, другие федеральные законы содержат положения, разрушающие любые попытки классификации мер защиты и охраны. В частности, в ст. 1.2 КоАП РФ говорится «о защите личности и об охране прав и свобод человека и гражданина, об охране здоровья и о защите нравственности, об охране окружающей среды»⁶⁷, а также о защите экономических интересов. Не вызывает сомнений, что законодатель в данном случае не делал различий между рассматриваемыми понятиями.

Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

⁶⁵ Гражданское право : учебник : в 3 т. / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. Т. 1. С. 240.

⁶⁶ Гаврилов Э. П. Комментарий Закона об авторском праве и смежных правах. М., 1996. С. 217; Малейн Н. С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. С. 18–19; Кожевников С. Н. Меры защиты в советском праве : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 4–5 и др.

⁶⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» устанавливают в целях защиты, а не охраны, соответствующие правовые режимы. Более того, второй из названных законов к государственной защите относит федеральный государственный контроль (надзор), рассмотрение обращений потребителей, обращение в суд, применение мер административной ответственности (включающих изъятие и уничтожение опасной продукции).

Таким образом, ни законодательство, ни административно-правовая доктрина не дают универсальных критериев для разграничения понятий «охрана» и «защита». Вместе с тем, анализ положений Федерального закона № 152-ФЗ позволяет утверждать, что «для целей защиты прав субъектов персональных данных устанавливается специальный правовой режим, осуществляется государственный контроль (надзор)»⁶⁸. Более того, как следует из ст. 3 данного Федерального закона, все его положения направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина.

Параллельно с этим, закрепляя в ст. 23 Федерального закона № 152-ФЗ положение уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных, законодатель вынес государственный контроль (надзор) за пределы защиты личных данных граждан.

В научной литературе о защите прав граждан сложилась классификация средств защиты на следующие виды: самозащита, возможность применения юридических мер оперативного воздействия на правонарушителя (применимые в целях защиты обязательственных прав), возможность обратиться к компетентным государственным органам (органам исполнительной власти или в суд)⁶⁹.

⁶⁸ Яковенко Д.А, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-фз «О защите персональных данных» и риски для бухгалтерии и кадровой службы // Вестник профессионального бухгалтера, №10-12, 2017, С.35

⁶⁹ Грибанов В.П. Принципы осуществления гражданских прав // Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав -. М., 2001. С. 107. В теории административного права этим вопросам посвящены работы Н.Ю. Хаманевой, М.В. Пучковой, Е.А. Лукашовой и др. См., напр.: Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере

В этой системе ст. 23 Федерального закона № 152-ФЗ предусматривает для субъектов персональных данных единственный способ активных действий — обращение в уполномоченный орган. Помимо этого, данный нормативный акт содержит в себе возможность обжалования действий или бездействия оператора, как в административном, так и в судебном порядке⁷⁰.

Поступление в Роскомнадзор обращения, адресованного от субъекта персональных данных, становится юридическим фактом, на основании которого возникает административное правоотношение, в рамках которого ответственное должностное лицо рассматривает поступившее обращение. Как следует из ч. 2 ст. 23 Федерального закона № 152-ФЗ, обращение подлежит рассмотрению, на предмет соответствует ли содержание персональных данных и методы их обработки установленным целям.

Анализ предписаний, представленных в ст. 23 № 152-ФЗ «О персональных данных» указывает на следующие обстоятельства. Прежде всего, необходимо отметить, что защита прав субъектов персональных данных рассматривалась законодателем как первоочередная задача государства. Глава 5 рассматриваемого законодательного акта, хотя и называлась «Контроль и надзор за обработкой персональных данных. Ответственность за нарушение требований настоящего Федерального закона», состояла из одной статьи и положений о контроле и об ответственности не содержала. Ее положения регулировали отношения, возникающие в связи с обращениями субъектов персональных данных. Роскомнадзор обеспечивал их защиту, формировал реестр операторов, должен был реагировать на нарушения принятием решений о приостановлении или прекращении обработки персональных данных.

исполнительной власти — М., 1997; Хаманева Н.Ю., Пучкова М.В. Проблемы взаимодействия гражданина с государственным аппаратом в сфере реализации и защиты прав личности // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 1. С. 5-44.

⁷⁰ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3451

Государственный контроль (надзор) был выделен в отдельную статью в 2017 г.⁷¹. В результате внесенных изменений название главы 5 было скорректировано, контроль и надзор были определены как государственная функция, осуществляемая Роскомнадзором.

Обратим внимание на то, что в 2017 году законодатель принял решение переименовать главу 5 Федерального закона № 152-ФЗ, определив контроль и надзор за обработкой персональных данных как государственный, и возложил функцию по организации и осуществлению государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных установленным требованиям на Роскомнадзор.

Интересно, что в гл. 5 содержание деятельности по защите прав субъектов персональных данных прямо не раскрывается, вместо этого даются указания на то, как должны быть организованы действия уполномоченного органа. Причем из содержания ч. 2 ст. 23 данного Федерального закона следует вывод о том, что Роскомнадзор действует *ex post*, принимая необходимые меры по защите нарушенных прав по результатам рассмотрения обращений субъекта персональных данных. Проактивные действия *ex ante* в ст. 23 данного законодательного акта не предусмотрены.

Анализ содержания данной статьи позволяет выделить следующие меры защиты, которые уполномочен осуществлять Роскомнадзор:

- принятие решения о прекращении обработки персональных данных или их блокировании;
- требование от оператора уточнения, блокирования или уничтожения недостоверных или незаконно полученных персональных данных;

⁷¹ Федеральный закон от 22 февраля 2017 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в главу 5 Федерального закона «О персональных данных» и статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 февраля 2017 г. № 9 ст. 1276

- ограничение доступа к информации, которая обрабатывается с нарушением установленных правил;
- обращение в суд с исковым заявлением в защиту прав субъектов персональных данных, в том числе неопределенного круга лиц, и представлять в суде их интересы;
- привлечение к административной ответственности лиц, виновных в нарушении обязательных требований по обработке персональных данных;
- направления материалов, необходимых для возбуждения уголовного дела в уполномоченные органы.

Защиту прав субъектов персональных данных призван осуществлять тот же самый федеральный орган исполнительной власти, который уполномочен оценивать соблюдение обязательных требований в рамках государственного контроля (надзора). Кроме того, до 2017 г. Роскомнадзор определялся как орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи⁷², его предметная компетенция также была разделена в 2017 г. во исполнение изменений, внесенных Федеральным законом № 16-ФЗ. В настоящее время, по функциональному признаку, реализуя возложенные на него полномочия в данной сфере, Роскомнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соответствие обработки персональных данных установленным требованиям.

Тем самым был сформирован новый вид государственного контроля (надзора), для чего потребовалось утвердить Положение, административный регламент и другие необходимые для осуществления данной функции документы, обеспечить информационное сопровождение на официальном сайте Роскомнадзора.

⁷² Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства РФ от 23 марта 2009 г. № 12 ст. 1431

Для запуска механизма защиты прав субъектов персональных данных необходим юридический факт, на основании которого может возникнуть соответствующее правоотношение. Таким юридическим фактом является обращение лица, считающего, что его права нарушены, в Роскомнадзор. В системе российского законодательства обращение надлежит рассматривать как юридический факт для возбуждения одного из нескольких юридических производств, которые могут быть взаимосвязанными, а в отдельных случаях осуществляться в качестве самостоятельных:

- производство по обращениям граждан⁷³;
- контрольное (надзорное) производство;
- административно-юрисдикционное;
- уголовно-процессуальное.

В дополнение к этим мерам реактивного характера, предпринимаемым Роскомнадзором на основании полученных обращений субъектов персональных данных, статья 23 ФЗ-152 "О персональных данных" также обязывает регулятор принимать и проактивные меры для защиты прав субъектов. Они включают, в частности, проверку уведомлений об обработке персональных данных. (в этих же целях допускается привлекать иные государственные органы – ФСБ России, ФСТЭК России).

Из содержания ч. 6 ст. 22 Федерального закона № 152-ФЗ следует, что Роскомнадзор проводит проверку поступающих от операторов уведомлений на предмет их достоверности и соответствия содержания установленным требованиям. Эти проверки проводятся вне рамок контроля (надзора). Еще одно основание для проведения проверки — поступление обращения субъекта персональных данных.

Как следует из докладов Роскомнадзора, им проводится мониторинг деятельности операторов, что позволяет на начальной стадии выявлять

⁷³ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 8 мая 2006 г. № 19 ст. 2060

нарушения требований, направленных на защиту прав субъектов персональных данных, и применять меры реагирования ex ante. Более того, в докладах утверждается, что посредством осуществления государственного контроля (надзора) Роскомнадзор создал «эффективную систему защиты прав субъектов персональных данных»⁷⁴. Правовые основания для проведения такого мониторинга нами не были установлены. Положение о Роскомнадзоре содержит указания на три различных вида мониторинга, которые осуществляются Федеральной службой в сфере ее компетенции⁷⁵. При этом порядок проведения проверок по фактам получения подразделениями службы поступивших обращений и уведомлений об обработке персональных данных не определен, о чем мы писали в ранее опубликованной работе⁷⁶ (единственное процессуальное требование — срок проведения проверки ограничен 30 днями).

Инструкция по работе с обращениями граждан, объединений граждан и юридических лиц, утвержденная приказом Роскомнадзора от 10 февраля 2015 г., была отменена приказом Минцифры России⁷⁷, поэтому необходимо руководствоваться общими правилами Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ.

Все это указывает на неопределенность полномочий Роскомнадзора в части соотношения полномочий по контролю (надзору) и по защите прав субъектов персональных данных.

⁷⁴ Роскомнадзор. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора) за 2019 год – М., 2020. С. 26.

⁷⁵ Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства РФ от 23 марта 2009 г. № 12 ст. 1431

⁷⁶ 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. Том 12. № 10А. С.265

⁷⁷ Приказ Роскомнадзора от 05.11.2019 № 290 «О признании утратившим силу приказа Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 10 февраля 2015 г. № 13 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан, объединений граждан и юридических лиц в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органах» // СПС КонсультантПлюс.

Как было показано в первом параграфе данной работы, положения теории контроля (надзора), рассматриваемого как стадия механизма правового регулирования⁷⁸, дают основания для обособления правозащитной деятельности государства и ее отделения от контрольно-надзорной деятельности.

Во-первых, государственный контроль (надзор) имеет ограниченный предмет – в сферу его внимания подпадает в основном хозяйственная деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Однако существуют обязательные требования, соблюдать которые обязаны не только предприниматели, но и все граждане, а также органы государственной власти и местного самоуправления. Это обстоятельство создает конфликтные ситуации в отдельных сферах, в которых граждане реализуют свои права наряду с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Таковыми, по нашему мнению, являются транспорт (дорожное движение, маломерное судоходство), отдельные виды природопользования и информационная сфера.

Основная проблема в этой связи возникает, потому что юридические конструкции, регламентирующие контрольно-надзорную деятельность, не позволяют применять их в отношении граждан.

Во-вторых, государственный контроль (надзор) ограничивается проверкой соблюдения утвержденных в установленном порядке и включенных в соответствующие реестры в виде исчерпывающих перечней обязательных требований и не может выходить за эти рамки. Данное обстоятельство переводит правоохранительное содержание контроля (надзора) на задний план. Однако законодательство не учитывает это и регламентирует контрольно-надзорную функцию как правоохранительную⁷⁹,

⁷⁸ Зырянов С.М. Государственный контроль (надзор): монография – М., 2023.

⁷⁹ Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000. С. 394 – 410; 608 – 609; Козлов Ю. М. Административное пра-во: Учебник. – М.: Юрист, 2005. С. 364 – 369; 543 – 546; Алехин

что соответствует теории административного права и новой регуляторной политике, реализуемой с 2019 г. Правительством РФ⁸⁰.

В общем смысле, содержание управленческой деятельности, как писал Ю.М. Козлов, «раскрывается через три основные правовые формы деятельности: правоустановление, правоприменение и охрану права»⁸¹. Здесь охрана права должна включать все средства, необходимые для того, чтобы требование правовой нормы, либо правоприменительный акт, были исполнены точно и в установленные сроки. Очевидно, что для этого необходимо наблюдение за тем, как ведут себя обязанные субъекты, а в случае неисполнения ими обязанностей, применять меры принуждения. Таким образом, контроль в любом случае занимает свое место в правоохранительной деятельности.

Заметим, что правоохранительная направленность государственного контроля (надзора) является общепризнанной его характеристикой как в административно-правовой, так и в общетеоретической юридической литературе. Так, А.С. Пиголкин отмечал, что «нарушение требования правовой нормы влечет применение мер воздействия на нарушителя, то есть норма служит своеобразным предостережением о применении юридической ответственности»⁸².

А.В. Мартынов придает большое внимание правоохранительной сущности административного надзора, когда из восьми задач данной деятельности семь формулирует в специфических правоохранительных терминах: защита прав и свобод, обеспечение законности и дисциплины, поддержание общественного порядка и т.д. И лишь одна задача внешне

А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России. Основные понятия и институты: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. С. 337 – 341 и др.

⁸⁰ План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержден Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6 // СПС КонсультантПлюс.

⁸¹ Советское административное право. Методы и формы государственного управления – М., 1977. С. 26-27

⁸² Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. Под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец. 2003. С.111

выходит за рамки правоохраны – поддержание экономических интересов, однако в этом случае уважаемый профессор основной акцент делает на необходимости исключения недобросовестной конкуренции и монополизма⁸³.

С.М. Зырянов также последовательно проводит идею о том, что административный надзор является правоохранительным⁸⁴. С.В. Воронкова указывает «глубинная цель административного надзора заключается в обеспечении реализации норм права или в правоохране»⁸⁵.

Эти теоретические положения подкрепляются действующим законодательством. В частности, Закон о контроле гласит, что контроль (надзор) осуществляется в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований. Закон об обязательных требованиях, в свою очередь, говорит, что обязательные требования должны устанавливаться в целях устранения риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Таким образом, контроль (надзор), обеспечивая соблюдение обязательных требований, повышает защищенность ценностей, для охраняемых посредством установления обязательных требований.

В целях разрешения возникшего конфликта законодатель применяет два основных средства. Во-первых, он в отдельных случаях включает граждан в круг контролируемых лиц, в частности, предусматривается проведение мероприятий по контролю (надзору) в форме рейдов в отношении любых субъектов. Во-вторых, отделяет государственный

⁸³ Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011

⁸⁴ Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14. Москва, 2001. - 178
Административный надзор органов исполнительной власти : автореферат дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 Москва, 2010. - 55 с.

⁸⁵ Воронкова С.В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения : административно-правовые аспекты дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 Нижний Новгород, 2020.С. 26.

контроль (надзор) от защиты прав, устанавливая положения о защите прав в ст. 23, а положения о контроле в ст. 23.1 Федерального закона № 152-ФЗ. Тем самым обеспечение соблюдения обязательных требований, устанавливаемых в целях защиты охраняемых законом ценностей, определяется отдельно от собственно защиты такой ценности, как права субъектов персональных данных⁸⁶. Интересно, что оба вида деятельности реализуются одним субъектом – Роскомнадзором.

Сказанное дает нам основания различать три функции: защиту информации о гражданах, защиту прав граждан при обработке их персональных данных и обеспечение соблюдения правил ее обработки⁸⁷.

Завершая данный параграф, можно сделать следующие выводы. Во-первых, нами наглядно выявлено несовпадение по цели этих двух функций регулятора. Защита, исходя из смысла и содержания ФЗ-152 «О персональных данных», направлена на обеспечение прав человека и гражданина, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну. В свою очередь, контроль (надзор) направлен на то, чтобы предупреждать, выявлять и пресекать нарушения обязательных требований.

Во-вторых, контроль (надзор) осуществляется в отношении субъектов предпринимательской деятельности, в то время как оператором персональных данных может быть фактически любое лицо, которое осуществляет с ними действия.

В-третьих, различны и формы осуществления этих функций, при этом одна обеспечивает другую. Защита прав субъекта персональных данных преимущественно сводится к обращению в уполномоченный орган государственной власти. Этот же орган, помимо своей роли в обеспечении

⁸⁶ Амелин Р.В., Богатырева Н.В., Волков Ю.В., Марченко Ю.А., Федосин А.С. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных». — Система ГАРАНТ, 2013

⁸⁷ Терещенко Л.К. Государственный контроль в сфере защиты персональных данных // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С.146

такой охраны, также осуществляет проверки в отношении соблюдения обязательных требований в области обработки персональных данных.

1.3. Проблемы обособления государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных от иных видов государственного контроля (надзора)

Повышение сложности общественных отношений, которые составляют предмет исследования, обуславливает необходимость дальнейшей специализации субъектов регулирования. Если на определенном этапе развития общества потребовалось разделение управления на законодательную, судебную и исполнительную ветви, то сегодня мы наблюдаем функциональное деление уже в отдельных ветвях власти, образованных на основе принципов, заложенных Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 в ходе административной реформы⁸⁸. При этом функция по контролю (надзору) в данном Указе рассматривалась как единое целое, включая в себя не только непосредственно осуществление контроля и надзора, но и осуществление разрешительной деятельности. Административно-юрисдикционная деятельность в Указе вообще не упоминается, хотя по смыслу положений Указа, оно также подлежало включению в контроль (надзор).

Функции по осуществлению государственного контроля (надзора) выделились в качестве самостоятельной функции еще до 2004 г., когда был издан Указ Президента РФ № 314. Первый Федеральный закон, в котором эта функция была идентифицирована, был подписан в 2001 г.⁸⁹ Причем в

⁸⁸ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ от 15 марта 2004 г. № 11 ст. 945

⁸⁹ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ от 13 августа 2001 г. № 33 (Часть I) ст. 3436. Утратил юридическую силу в связи с принятием Федерального закон от 26 декабря 2008 г.

названном Законе определение контроля (надзора) расходилось с тем, как эта функция определяется в названном Указе. Федеральный законодатель, в отличие от Президента РФ, не считал правильным включать разрешительную деятельность в состав контрольно-надзорной. Интересно, что принятые после издания Указа федеральные законы о рассмотрении обращений граждан⁹⁰ и об организации предоставления государственных и муниципальных услуг⁹¹ также пошли в разрез с дефинициями Указа Президента РФ.

Согласно дефинициям Федерального закона № 210-ФЗ, разрешительная деятельность представляет собой основной объем государственных услуг, а Указом № 314 разрешительная деятельность отнесена к контролю и надзору. Кроме того, к государственным услугам федеральным законодателем отнесено предоставление информации, справок, выписок, сведений, дактилоскопирование, предоставление разного рода социальной помощи и т.д.

Дальнейшая специализация государственного контроля (надзора) проходит по нескольким направлениям. Первое направление определяется тем, что общие принципы контроля (надзора) в отношении хозяйствующих субъектов распространяются на иную по своему характеру деятельность по надведомственному контролю со стороны федеральных органов исполнительной власти в отношении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, как в части реализации ими переданных полномочий, что логично, так и в части реализации ими собственных полномочий или полномочий в сфере

№ 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»

⁹⁰ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 8 мая 2006 г. № 19 ст. 2060

⁹¹ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ от 2 августа 2010 г. № 31 ст. 4179

совместного ведения⁹². Второе направление проявляется во все более углубляющейся специализации регулирования контрольно-надзорной деятельности по видам контроля в рамках контроля (надзора) за соблюдением требований хозяйствующими субъектами.

Таким образом, в механизме государственного управления государственный контроль (надзор) — далеко не единственный вид контроля. С.М. Зубарев отмечает важность разграничения контроля, осуществляемого за деятельностью публичных служб и контроля за предпринимательской деятельностью⁹³. Этот вопрос представляется особо актуальным в рамках нашего исследования, учитывая, что значительное число операторов персональных данных составляют органы государственной власти и иные государственные организации.

С одной стороны, Федеральный Закон № 152-ФЗ возлагает на них обязанности аналогичные обязанностям негосударственных субъектов, осуществляющих обработку персональных данных, на что указывает ч. 1 ст. 1 данного законодательного акта, где органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные государственные органы, иные муниципальные органы указаны в одном перечне с юридическими и физическими лицами.

С другой стороны, государственные организации отличаются более высоким уровнем внутренней организации и регламентации деятельности,

⁹² Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ от 30 декабря 2002 г. № 52 (часть I) ст. 5140, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822, Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 11 декабря 2006 г. № 50 ст. 5278, Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 5 июня 2006 г. № 23 ст. 2381, Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 27 декабря 2021 г. № 52 (часть I) ст. 897

⁹³ Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. — М., 2019. С. 6. См. также Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 18-28.

больше возможностей по специализации функций между структурными подразделениями и более высокий уровень служебной дисциплины, чем в негосударственных организациях, не говоря уже о физических лицах. Существуют отличительные особенности функционирования государственных органов. Они должны исполнять свои обязанности, руководствуясь нормативными актами, которые могут быть разработаны как самим государственным органом, так и другими субъектами (Президентом РФ или Правительством РФ для федеральных министерств, служб и агентств либо федеральным министерством для подведомственных федеральных служб и агентств).

При этом заслуживает внимания вопрос, связанный с иными различиями в статусах и в организации деятельности государственных органов и иных операторов, которые осуществляют обработку данных о личности. В частности, представляется очевидным, что государственные органы оперируют значительно большими по объему и по числу субъектами персональных данных, чем любые другие операторы. Так, МВД России формирует и ведет федеральные учеты, информационные системы, банки данных разнообразной информации, включая информационную систему миграционного учета и информационный ресурс регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства⁹⁴, в последнем содержатся персональные данные практически всех граждан Российской Федерации.

В целях осуществления кадровой работы государственные органы обрабатывают персональные данные не только государственных служащих, но и членов их семей, кандидатов на замещение должностей государственной

⁹⁴ Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 26 декабря 2016 г. № 52 (часть V) ст. 7614

службы. Утечки информации из таких источников могут привести к весьма серьезным последствиям.

Помимо этого, в соответствии с положениями, закрепленными в ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 152-ФЗ, его действие не распространяется на обособленные группы отношений, возникающих в связи с обработкой отдельных категорий персональных данных, прежде всего содержащих сведения, составляющие государственную тайну. Данное правило представляется обоснованным, поскольку данные отношения имеют свою специфику, а также иную цель регулирования: если в соответствии с Федеральным законом № 152-ФЗ охране подлежат права граждан, то в области государственной тайны — интересы государства. Не случайно, что законодательство об охране государственной тайны имеет более богатую историю⁹⁵. Для нашего исследования имеет значение то, что отношения, возникающие в связи с обработкой сведений, составляющих государственную тайну, относятся к предмету отдельного вида контроля (надзора).

Положения, изложенные в статье 18.1 Федерального закона № 152-ФЗ, устанавливают, что любые (частные, государственные, муниципальные) операторы обязаны, в том числе: иметь сотрудника, отвечающего за соблюдение требований, проводить оценку вреда, который может быть причинен субъектам персональных данных в случае нарушения обязательных требований, сформировать и утвердить комплект руководящих документов, осуществлять внутренний контроль (или обращаться к третьим лицам для проведения внешнего независимого аудита), информировать своих работников об имеющихся обязательных требованиях и т.д. Обращает на себя внимание несовпадение по объему обязанностей операторов — органов

⁹⁵ Постановление СНК СССР от 27 апреля 1926 г. «Об утверждении перечня сведений, являющихся по своему содержанию охраняемой государственной тайной»; указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 ноября 1943 г. «Об ответственности за разглашение государственной тайны и за утрату документов, содержащих государственную тайну» и др. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» // Российская газета от 21 сентября 1993 г. № 182

власти и всех остальных операторов. Причем, особенности могут устанавливаться подзаконными актами. Так, п. 3.1 ст. 21 Федерального закона № 152-ФЗ обязывает всех операторов сообщать в Роскомнадзор о фактах утечки персональных данных и результатах внутренних расследований этим фактам. В то же время акт Правительства РФ⁹⁶ (далее — Постановление Правительства РФ № 211) позволяет органам государственной власти уклоняться от исполнения этой обязанности.

С другой стороны, указанное постановление Правительства РФ и принятые в соответствии с ним нормативные правовые акты обязывают государственных и муниципальных операторов утвердить правила осуществления внутреннего контроля. Проверки должны проводиться периодически ответственным работником или комиссией, образуемой руководителем оператора.

В качестве независимого внешнего аудитора оператор может привлечь юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, которые должны иметь лицензию на осуществление отдельного вида деятельности (связанной с технической защитой конфиденциальной информации).

Сформированное таким образом регулирование размывает границы между контролем за обработкой персональных данных самим оператором и государственным контролем (надзором), расширенным за счет дополнительных требований, устанавливаемых двенадцатью документами, предусмотренными постановлением Правительства РФ № 211. Однако одно существенное различие этих видов контрольной деятельности, заключающееся в характере и юридической силе решений, принимаемых инспекторами контрольно-надзорных органов, сохраняется. Если по итогам проведенного мероприятия могут быть выданы предписания, возбуждены дела об административных правонарушениях, а виновные лица могут быть в

⁹⁶ Постановление Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 211 «Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных»

установленном порядке привлечены к административной ответственности⁹⁷, то в случае выявления нарушений при проведении внутреннего контроля, реагирование не может выйти за рамки дисциплинарного принуждения, даже если для его проведения на договорной основе привлекались юридическое лицо или индивидуальный предприниматель⁹⁸.

Проведенный нами анализ ведомственных документов, регламентирующих осуществление контроля за оборотом персональных данных, показал следующее.

Как правило, плановые проверки (1 раз в 3 года) проводятся комиссионно. Периодичность плановых проверок может быть иной, например, не реже 1 раза в год⁹⁹. В отдельных случаях указывается на возможность проведения внеплановых проверок либо текущего контроля. При этом устанавливаются разные сроки начала проведения внеплановой проверки после поступления обращения субъекта персональных данных — 5 (ФАДН России, Минфин России, Росприроднадзор), 7 (ФТС России) и 10 дней (Конституционный Суд РФ).

Порядок, методы и формы осуществления контроля в опубликованных документах не регламентируются. В Положении, утвержденном Конституционным Судом РФ, установлено, что контроль осуществляется непосредственно на объекте, на котором происходит обработка персональных данных. Основные методы контроля — проведение опроса либо осмотр рабочих мест лиц работников оператора¹⁰⁰. Росприроднадзор

⁹⁷ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 Москва, 2010, С.299

⁹⁸ Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. «Анkil», 2012. С. 65.

⁹⁹ Положение об обработке и защите персональных данных в Конституционном Суде Российской Федерации, утв. приказом Председателя Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2021 г. № 36 // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰⁰ Там же.

предусмотрел комиссионный порядок принятия решений по результатам плановых и внеплановых проверок с оформлением протоколами¹⁰¹.

Учитывая, что в плане проведения Роскомнадзором плановых проверок на 2022 г. обозначен единственный территориальный орган федерального органа исполнительной власти — ГУ МЧС России по Магаданской области и один государственный орган исполнительной власти субъектов Российской Федерации — Управление Правительства Республики Дагестан по вопросам переселения лакского населения на новое место жительства и восстановления Ауховского района, а в плане 2021 г. государственные органы в качестве объектов федерального государственного контроля (надзора) отсутствуют¹⁰², можно сделать вывод, что обеспечение соблюдения обязательных требований в сфере оборота персональных данных в государственных органах оставлена Роскомнадзором самим этим органам.

В теории административного права государственный контроль определяют как «системную деятельность уполномоченных органов государства по установлению соответствия функционирования государственных органов, подведомственных им коммерческих и некоммерческих организаций нормативным предписаниям и корректирование выявленных отклонений при помощи организационно-правовых средств»¹⁰³. Из этого определения следует, что государственный контроль характеризуется подведомственностью контролируемых лиц и использованием организационно-правовых средств для устранения нарушений установленного режима деятельности. Указанный режим

¹⁰¹ ¹⁰¹ Приказ Росприроднадзора от 29.03.2021 № 140 «Об обработке персональных данных в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органах» // СПС КонсультантПлюс. Аналогичные положения предусмотрены приказом Федеральной пробирной палаты от 17.02.2021 № 21н «Об обработке персональных данных в Федеральной пробирной палате и ее территориальных органах» // СПС КонсультантПлюс

¹⁰² Планы проверок [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/> (дата обращения 31.01.22 г.)

¹⁰³ Зубарев С. М. Обеспечение законности в деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2008.. С. 17.

определяется «нормативными предписаниями», что говорит обо всей совокупности источников права, включая внутренние документы государственных органов, регулирующие деятельность их сотрудников.

Как следует из этого, должны быть сформулированы ключевые характеристики ведомственного контроля за обработкой персональных данных.

В механизме государственного контроля особое место занимает контроль в области оборота персональных данных, содержащих сведения, отнесенные к государственной тайне. Таковыми являются, например, сведения, содержащиеся в личном деле, в документах учета сотрудника¹⁰⁴ и в реестре сотрудников МВД России¹⁰⁵, ФССП России¹⁰⁶, ФСИН России¹⁰⁷, персональные данные всех государственных служащих¹⁰⁸.

В сфере действия законодательства о государственной тайне применяются специфические средства регулирования общественных отношений — допуск физических лиц к государственной тайне; сертификация средств защиты информации; предоставление юридическим лицам лицензий; контроль за соблюдением требований по защите информации. В соответствии со ст. 30 Закона «О государственной тайне» осуществляется федеральный государственный контроль, межведомственный

¹⁰⁴ см. подробнее Кучеренко А.В. Правовое регулирование персональных данных в Российской Федерации : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Кучеренко Анна Вячеславовна; [Место защиты: Юж.-Ур. гос. ун-т]. - Челябинск, 2010.

¹⁰⁵ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 5 декабря 2011 г. № 49 (часть I) ст. 7020,

¹⁰⁶ Федеральный закон от 1 октября 2019 г. № 328-ФЗ «О службе в органах принудительного исполнения Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 7 октября 2019 г. № 40 ст. 5488

¹⁰⁷ Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Собрание законодательства РФ от 23 июля 2018 г. № 30 ст. 4532

¹⁰⁸ Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 2 июня 2003 г. № 22 ст. 2063

и ведомственный контроль. Кроме того, поскольку деятельность организаций по «проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, относится к лицензируемым видам деятельности», возникает необходимость осуществления контроля за соблюдением лицензионных требований со стороны лицензирующих органов в порядке, установленном Правительством РФ¹⁰⁹.

В данном контексте интересно, что разными субъектами применяются правовые средства защиты персональных данных. В то же время субъект персональных данных в своих правах, в том числе в праве распоряжаться своими персональными данными, не ограничивается, он вправе выбрать любой легальный подход к обеспечению безопасности своей личной информации. Оператор персональных данных должен руководствоваться обязательными требованиями, установленными законодателем. При этом изначально принципиальная схема защиты выстраивалась с учетом компетентностного подхода к обеспечению безопасности данных о личности, где Роскомнадзор уполномочен осуществлять контроль (надзор) соблюдения обязательных требований общего характера, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (далее – ФСТЭК) – технического¹¹⁰, а Федеральная служба безопасности (далее – ФСБ) – криптографических методов защиты информации¹¹¹. Однако достичь желаемой цели —

¹⁰⁹ Постановление Правительства РФ от 15.04.1995 № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны» // Собрание законодательства РФ от 24 апреля 1995 г. № 17 ст. 154

¹¹⁰ Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 18 февраля 2013 г. № 21 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных» // Российская газета от 22 мая 2013 г. № 107

¹¹¹ ¹¹¹ Приказ ФСБ России от 10 июля 2014 г. № 378 «Об утверждении Составы и содержания организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных с использованием средств криптографической защиты информации, необходимых для выполнения установленных Правительством Российской Федерации требований к

безопасности данных можно только в совокупности правовых, организационных, технических и криптографических мер. А на практике может быть ситуация, когда четко разграничить компетенцию по этим вопросам невозможно. Частично корень этих проблем лежит в плоскости соотношений понятий «защита информации» и «защита данных», когда с точки зрения законодательства об информации последняя¹¹² является равнозначной и данным, и сообщениям, и сведениям. С другой стороны, очевидно, что в структуре информации категория персональных данных занимает особое место ввиду своей ценности. Одновременно защита информации, в том числе и персональных данных, включает в себя безопасность информации с точки зрения её конфиденциальности, доступности и целостности, что в свою очередь выдвигает обязательные требования к безопасности информационных систем. При этом очевидно, что угрозы конфиденциальности возникают не только и не столько в рамках взаимодействия пары «оператор – субъект персонифицированной информации», а в большинстве своем исходят от третьих лиц. В информационных системах могут быть реализованы угрозы, связанные с несанкционированным доступом, использованием уязвимостей системы, программно-математическим воздействием и др.¹¹³ Указанный перечень угроз конфиденциальности персональных данных был утверждён ФСТЭК, однако проверку функционирования технических средств противодействия угрозам фактически осуществляет Центр мониторинга и управления сетями

защите персональных данных для каждого из уровней защищенности» // Российская газета от 17 сентября 2014 г. № 211

¹¹² см. ст.2 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3448

¹¹³ Базовая модель угроз безопасности персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных (выписка) (утв. Федеральной службой по техническому и экспортному контролю 15 февраля 2008 г.) // СПС КонсультантПлюс

общего пользования (далее – ЦМУ ССОП), который подчиняется Роскомнадзору¹¹⁴.

Кроме того, Роскомнадзор планирует ввести подтверждение факта обработки данных о гражданах в системах, которые соответствуют требованиям информационной безопасности¹¹⁵. А последняя — уже относится к компетенции ФСБ¹¹⁶. Однако возникает вопрос, а каким образом будет осуществляться это подтверждение. Для государственных информационных систем, обрабатывающих конфиденциальные данные, существуют обязательные требования по защите информации¹¹⁷, для корпоративных систем такие требования носят рекомендательный характер. Кроме того, проведения контрольно-надзорных мероприятий по указанным выше требованиям — компетенция ФСТЭК. Упомянутый ЦМУ ССОП уполномочен на «подготовку рекомендаций по борьбе с угрозами информационной безопасности в общедоступных сетях связи, а также разработку рекомендаций по устранению уязвимостей в программных продуктах и предупреждению определённых видов кибератак в сетях связи»¹¹⁸. Безусловно, вопросы регулирования в сетях связи отнесены к ведению Роскомнадзора, однако на разработку подобных рекомендаций он

¹¹⁴ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 31 июля 2019 г. № 225 «Об утверждении Положения о Центре мониторинга и управления сетью связи общего пользования» // СПС КонсультантПлюс

¹¹⁴В Роскомнадзоре опровергли сообщения о лицензировании компаний для обработки персональных данных// Электронный ресурс: URL <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/digital-economy-digest/personal-data-digest-30-07-23/> (дата обращения 13.08.23 г.)

¹¹⁵ В Роскомнадзоре опровергли сообщения о лицензировании компаний для обработки персональных данных// Электронный ресурс: URL <https://www.pgplaw.ru/analytics-and-brochures/digital-economy-digest/personal-data-digest-30-07-23/> (дата обращения 13.08.23 г.)

¹¹⁶ ст.11.2 Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ от 10 апреля 1995 г. № 15 ст. 1269

¹¹⁷ Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» // СПС КонсультантПлюс

¹¹⁸ О Центре мониторинга и управления сетью связи общего пользования (ЦМУ ССОП) // Электронный ресурс: URL: <https://portal.noc.gov.ru/ru/cmu/> (дата обращения 25.08.23 г.)

не уполномочен¹¹⁹. Встречаются и обратные ситуации. Так, согласно материалам дела №12-0531/2022 (УИД 77MS0002-01-2022-000750-62) от 23.06.2022 г., рассмотренного Зеленоградским районным судом Москвы¹²⁰, оператор осуществлял сбор и обработку информации без согласия субъекта. Как следует из содержания дела, к проверке были привлечены должностные лица ФСБ, что не входит в круг их полномочий.

Изложенное в данном параграфе позволяет сделать следующие выводы.

1. Субъектный состав отношений, складывающихся по поводу оценки соблюдения требований к обработке персональных данных, определяет тип контроля (федеральный государственный контроль (надзор), ведомственный контроль или надведомственный контроль) и конкретный состав обязательных требований в зависимости от того, противодействие каким угрозам входит в компетенцию органа контроля (надзора). Однако четкое разграничение предметов контроля (надзора) в законодательстве не проведено, наблюдается дублирование проверяемых вопросов, что влечет конкуренцию между ними.

2. На законодательном уровне отсутствуют четкие критерии разграничения между государственным контролем (надзором) и ведомственным государственным контролем за оборотом персональных данных. По косвенным признакам можно сделать вывод о том, что органы государственной и муниципальной власти не входят в число объектов государственного контроля.

¹¹⁹ Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства РФ от 23 марта 2009 г. № 12 ст. 1431

¹²⁰ Решение по делу 12-0531/2022 Зеленоградского районного суда Москвы // Электронный ресурс: URL: <https://mos-gorsud.ru/rs/zelenogradskij/services/cases/appeal-admin/details/2774eb80-ec77-11ec-8632-f5840212d50a?docsRangeDateFrom=23.06.2022&docsRangeDateTo=23.06.2022&formType=fullForm#tabs-3> (дата обращения 25.08.23 г.)

3. Регламентация контроля за обработкой персональных данных ведомственными приказами отличается неоднородностью и абстрагированием от условий деятельности конкретных органов государственной власти. В этих условиях целесообразно внести в 152-ФЗ «О персональных данных» изменения, направленные на придание Роскомнадзору статуса субъекта надведомственного контроля за обработкой персональных данных в системе публичной власти. В качестве дополнительного требования к организации и осуществлению ведомственного контроля за соблюдением требований к обработке персональных данных, которые определены 152-ФЗ, следует предусмотреть ведомственный контроль в области обработки персональных данных, сохранив за Роскомнадзором функции по методическому обеспечению данной деятельности. Формализованные предложения в этой части раскрываются диссертантом в заключении данной работы и Приложении № 4.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА ОБРАБОТКОЙ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

2.1. Административно-правовой статус контрольных (надзорных) органов

В первой части работы мы пришли к выводам о роли государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных в механизме защиты прав субъекта. При этом любую государственную задачу решает соответствующий субъект управленческой деятельности. Заметим, что понятие административно-правового статуса субъекта, хотя и занимает центральное место в науке административного права, однако единой концепции понимания этой категории не выработано. Д.Н. Бахрах предложил выделить в структуре правового статуса субъекта управленческих отношений следующие блоки: целевой, структурно-организационный, компетенционный¹²¹. Впоследствии, используя эти положения, А.Ю. Якимов применил их к субъекту административной юрисдикции¹²². Как отмечает С.М. Зырянов, «данная конструкция является универсальной и может использоваться для характеристики любого государственного органа или учреждения»¹²³.

Правовые основы статуса контрольно-надзорных органов установлены в статьях гл. 6 Закона о контроле. Ранее в законодательстве (в частности, в его предшественнике — Федеральном законе № 294-ФЗ) нормы, определяющие статус контрольных (надзорных) органов, были распределены

¹²¹ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. — М., 1993. С. 25

¹²² Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: автореферат диссертации доктора юридических наук: 12.00.02, М., 1996, с.13

¹²³ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. 12.0014. Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2010, с.189

по отдельным статьям двух глав. Полномочия федеральных органов, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, устанавливались в гл. 1 в ст. 4, полномочия региональных органов контроля (надзора) — в ст. 5, а полномочия местных контролирующих органов — в ст. 6. Отдельно регламентировались вопросы взаимодействия контрольно-надзорных органов трех уровней (ст. 7 Федерального закона № 294-ФЗ). При этом обязанности инспекторов (ст. 18) и ответственность органа контроля (надзора) (ст. 19) оказались в гл. 2 данного Федерального закона.

Подход, реализованный в Законе о контроле, отличается большей логической последовательностью. Статусы всех субъектов контроля (надзора), включая такие специфические субъекты, как государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные и муниципальные учреждения, устанавливаются статьями одной гл. 6. Интересно, что федеральный законодатель включил в гл. 6 положения об оценке эффективности и результативности их деятельности. Тем самым реализована идея, высказанная в 2010 г. С.М. Зыряновым¹²⁴.

В дополнение к предписаниям гл. 6 Закона о контроле в Положении о виде контроля, рассматриваемого в настоящей работе, определен перечень должностных лиц Роскомнадзора, которые имеют право осуществлять контроль (надзор) данного вида, и перечень руководителей и заместителей руководителей Роскомнадзора и его территориальных органов. Статус руководителей отличается указанием на право принимать решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

Дихотомия статуса Роскомнадзора, ставшая следствием разделения в статьях 23 и 23.1 Федерального закона № 152-ФЗ функций по защите прав субъектов персональных данных и по контролю (надзору) за обработкой персональных данных, находит отражение в его статусе. При этом определение Роскомнадзора на основании его функциональности не учитывает отмеченной двойственности — в Положении о нем упоминание о

¹²⁴ Там же. С. 218 – 219.

защите прав отсутствует — Роскомнадзор определяется как федеральный орган исполнительной власти, на который возложены функции по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства в области обработки данных о личности. Помимо него, в Положении неоднозначно определяются сам Роскомнадзор и его территориальные органы. При этом Роскомнадзор назван контролирующим органом, а его территориальные органы, определяемые в п. 2 Положения, указаний на контрольную функцию не получили. Термин «контролирующий орган» не соответствует законодательству. В соответствии с Законом о контроле Роскомнадзор следует именовать «органом контроля (надзора)».

Необходимо также учитывать, что Роскомнадзор осуществляет свои полномочия, в том числе контрольно-надзорные, и в других областях регулирования общественных отношений, например, в сфере массовой информации и массовых коммуникаций или в сфере информационных технологий и связи¹²⁵. Кроме того, Роскомнадзор организует функционирование радиочастотной службы.

Таким образом, в статусе Роскомнадзора выделяются три типовые функции: по контролю и надзору, уполномоченного органа, по организации деятельности. Стоит заметить, что статус Роскомнадзора как уполномоченного органа в Положении о нем не раскрыт.

Первая типовая функция охватывает сразу пять видов контроля, разделенных по областям регулируемых отношений:

- в сфере средств массовой информации¹²⁶;

¹²⁵ Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства РФ от 23 марта 2009 г. № 12 ст. 1431

¹²⁶ Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 1020 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации» // Собрание законодательства РФ, от 12.07.2021, N 28 (часть I), ст. 5503; Постановление Правительства РФ от 3 февраля 2012 г. № 75 «Об утверждении Положения об осуществлении мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, при проведении которых не требуется взаимодействие уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора)

- в области связи¹²⁷;
- в сфере распространения информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет»¹²⁸;
- в области защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию¹²⁹;
- в сфере обработки персональных данных¹³⁰.

Кроме выделенных в разделе «Общие положения», в другом разделе Положения о Роскомнадзоре — «Полномочия», указаны также дополнительные направления контрольно-надзорной деятельности, которые не относятся к предмету исследования¹³¹.

органов с проверяемыми (контролируемыми) лицами» // Собрание законодательства РФ от 2012, № 7, ст. 860.

¹²⁷ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1045 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи // Собрание законодательства РФ от 05.07.2021, №27 (часть III), ст. 5423.

¹²⁸ Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1063 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // Собрание законодательства РФ от 05.07.2021, № 27 (часть III), ст. 5439.

¹²⁹ Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1019 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию» // Собрание законодательства РФ от 12.07.2021, № 28 (часть I), ст. 5502.

¹³⁰ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. №1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // Собрание законодательства РФ от 5 июля 2021 г. № 27 (часть III) ст. 5424

¹³¹ А именно: обеспечение соблюдения обязательных требований к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей электросвязи и почтовой связи, а также требований к построению сетей и сооружений связи; соблюдения обязательных требований по пропуску трафика и его маршрутизации операторами связи и владельцами сетей связи специального назначения; правил распределения нумерации в рамках единой сети электросвязи; использования операторами связи и владельцами сетей связи выделенных им ресурсов нумерации согласно установленному порядку в рамках единой сети электросвязи; соблюдения пользователями радиочастотного спектра установленного порядка, требований и условий использования радиоэлектронных устройств и высокочастотных устройств, включая мониторинг на основе информации, полученной в рамках радиочастотного контроля; обеспечения доступности для инвалидов объектов, о которых упоминается в части 1 статьи 15.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», и предоставляемых услуг; обязательного представления федеральных экземпляров документов в сфере деятельности Роскомнадзора; сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, финансированию терроризма, распространению оружия массового

Неопределенности в функции Роскомнадзора добавляют ведомственные акты, в которых упоминаются и другие виды государственного контроля (надзора), такие как лицензионный контроль в области оказания услуг связи, контроль за соблюдением организациями федеральной почтовой связи порядка фиксирования, хранения и представления информации о денежных операциях¹³² и др.

Проведенный анализ функций Роскомнадзора показывает, что в его статусе основным является функция, направленная на осуществление контрольно-надзорной деятельности в различных сферах. Функция по защите прав субъектов персональных данных, как было показано в предыдущих параграфах диссертации, имеет специфичный характер, и она в большей мере свойственна правозащитным организациям, омбудсменам, хотя ее содержательное наполнение включает контрольные (надзорные) действия и мероприятия. В то же время функция по организации деятельности радиочастотной службы по своему характеру свойственна статусу федерального агентства, а не федеральной службы.

Неопределенной в содержательном плане остается функция уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных, которая требует раскрытия её содержания.

Целевой блок статуса органа контроля (надзора), как его определяют в литературе, включает цели, задачи и функции¹³³. Наиболее важные функции выделены выше на основе Положения о Роскомнадзоре. Определить цели Роскомнадзора сложнее. В Положении определена лишь предметная и функциональная компетенция, цели деятельности не названы. Вместе с тем,

уничтожения в сфере связи, см. Постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства РФ т 23 марта 2009 г. № 12 ст. 1431

¹³² Там же

¹³³ Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов – М., 2000. С. 177; его же: Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 66-73; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. Монография. – М.: «Проспект», 1999. С. 34 и др.

на официальном сайте Роскомнадзора размещены публичные декларации целей и задач и отчеты о их реализации за период с 2017 по 2021 годы. Отчет об реализации целей и задач в 2022 г. и публичная декларация на 2023 г. отсутствуют (по состоянию на 20 апреля 2023 г.)¹³⁴.

Как следует из публичной декларации целей и задач Роскомнадзора на 2021 год, её миссией является внесение вклада в стабильность общества за счет соблюдения законодательства Российской Федерации в информационной сфере. Применительно к предмету данного исследования относятся следующие пункты:

- гарантировать безопасность работы российских сетей связи, включая сеть Интернет;
- создать новые эффективные механизмы исполнения интернет-компаниями требований законодательства о защите персональных данных.

В публичной декларации поименованы также задачи Роскомнадзора, в том числе по пресечению незаконной деятельности по распространению персональных данных в сети Интернет; по участию в мероприятиях по противодействию мошенничеству, совершаемому с использованием телефонных номеров.

В 2022 г. деятельность Роскомнадзора не претерпела изменений, а его задача по отношению к персональным данным была сведена к пресечению незаконной деятельности, которая направлена на их сбор.

Другим источником полномочий Роскомнадзора в интересующей нас части является программа профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2024 г., утвержденный приказом Роскомнадзора от 20 декабря 2023 г. № 181¹³⁵, в котором по данному контролю сформированы цели (их две – предупреждение нарушений

¹³⁴ Публичная декларация целей и задач Роскомнадзора [Электронный ресурс]: Режим доступа: https://rkn.gov.ru/about/p740/p887/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения 20.04.23 г)

¹³⁵ Доступ из СПС КонсультантПлюс. Роскомнадзор утверждает такие программы по каждому осуществляемому им виду контроля (надзора).

обязательных требований и повышение уровня правовой грамотности) и приоритетные задачи (их также две – формирование единообразного понимания законодательства и выявление причин и условий нарушений обязательных требований, определение путей их устранения).

Отметим также, что в ст. 2 Федерального закона № 152-ФЗ определяются цели Роскомнадзора в рассматриваемой сфере с позиций защиты прав и свобод человека и гражданина.

Все это указывает на то, что целевой блок элементов статуса Роскомнадзора в области обработки персональных данных, в общих чертах соответствует установленной законом цели, однако может быть охарактеризован как абстрактный — цели и задачи формулируются общими понятиями, без измеряемых показателей, что не позволяет оценить степень достижения поставленных целей и решения задач. К сожалению, это характерно для всей системы исполнительной власти в стране.

Структурно-организационный блок статуса Роскомнадзора в рассматриваемой области определяет его как федеральную службу, находящуюся в ведении Минцифры России. Осуществление функции по защите прав граждан возложено на Управление по защите прав субъектов персональных данных в центральном аппарате Роскомнадзора и на соответствующие подразделения или должностных лиц в территориальных органах. Сотрудники Управления имеют статус гражданских служащих и замещают должности инспекторов.

Также к этому блоку статуса можно отнести квалификационные требования к должностным лицам, которые занимаются осуществлением контрольно-надзорной деятельности, установленные ст. 28 Федерального закона № 248-ФЗ, законодательством о государственной гражданской службе, нормативными правовыми актами Минцифры России и Роскомнадзора.

Компетенционный блок элементов статуса Роскомнадзора в сфере обработки персональных данных раскрывается в нормативных правовых

актах как права и обязанности. При этом представление прав и обязанностей в разных нормативных правовых актах в зависимости от целей регулирования осуществляется по-разному¹³⁶. Так, если в Федеральном законе № 152-ФЗ устанавливаются права и обязанности Роскомнадзора как уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных, то в Федеральном законе № 248-ФЗ о контроле (надзоре) установлены общие для всех государственных органов, осуществляющих контроль (надзор), права и обязанности их должностных лиц — инспекторов. Права: запрашивать информацию, проверять сведения, требовать совершения действий оператором и иными субъектами, предпринимать меры по приостановке или прекращению обработки персональных данных, подавать иски в суд, направлять информацию в органы прокуратуры и другие уполномоченные органы власти, вносить предложения по совершенствованию правового регулирования по вопросам собственной компетенции Правительству РФ, а также применять меры административной ответственности.

Среди обязанностей, возложенных на Роскомнадзор, в контексте рассматриваемой группы отношений, можно отметить: обеспечение прав субъектов персональных данных, рассмотрение жалоб и иных вопросов, ведение реестра операторов, а контроль за соблюдением операторами возложенных на них обязанностей, повышение эффективности правоприменительной деятельности Роскомнадзора, в том числе применения таких мер, как временное приостановление или полное прекращение обработки персональных данных, информирование государственных органов и субъектов персональных данных. Важной и, несмотря на обременительность, эффективно стимулирующей представляется обязанность ежегодно представлять отчеты о своей деятельности в высшие органы государственной власти страны.

¹³⁶ Шестакова Е.В. Политика и регламент обработки персональных данных. // «Право Достапа», 2017 г. с.1

В литературе высказываются предложения расширить структуру статуса органа исполнительной власти за счет выделения блока ответственности¹³⁷. Эти предложения развивают идею о включении ответственности в компетенцию органа¹³⁸. Казалось бы, достаточно абсурдная ситуация — административное наказание органу исполнительной власти, однако в судебной практике можно найти и такие примеры¹³⁹. С.М. Зырянов возражает против этого, «утверждая, что органы исполнительной власти, строго говоря, не могут быть субъектами юридической ответственности»¹⁴⁰. В свою очередь, полагает целесообразным «выделить в качестве отдельного блока статуса органа оценку его деятельности»¹⁴¹.

В этой связи необходимо отметить следующее. Во-первых, Федеральный закон № 248-ФЗ, вслед за Федеральным законом № 294-ФЗ, устанавливает, что за нарушение существующих процедур осуществления контрольно-надзорной деятельности инспектор может быть привлечен к административной ответственности. Данные положения об ответственности закреплены в ст. 19.6.1 КоАП РФ. Вместе с тем, инспектор Роскомнадзора как гражданский служащий подлежит дисциплинарной ответственности за нарушение служебной дисциплины, которое может выражаться как в незаконной организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий, так и в некачественном их проведении либо во вступлении в коррупционные

¹³⁷ А.Ю. Якимов. Указ. соч. с. 33; Косоногова О. В. Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2006. С. 170 и др.

¹³⁸ Бачило И. Л. Функции органов управления. — М., 1976. С. 52 — 53; Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). — М., 1976. С. 103 и др.

¹³⁹ См. например: Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.12.2008 по делу № А13-10162/2008, Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 мая 2005 г. №А66—5004/2004

Решение Ленинского районного суда (город Севастополь) № 12-274/2019 от 30 июля 2019 г. по делу № 12-274/201, Решение Колпинского районного суда (город Санкт-Петербург) № 2А-7072/2019 2А-7072/2019~М-6944/2019 М-6944/2019 от 17 декабря 2019 г. по делу № 2А-7072/2019

¹⁴⁰ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 Москва, 2010. С. 186-187

¹⁴¹ Там же

отношения с контролируемыми лицами. Однако эти положения не индивидуализированы, они в равной мере присущи всем органам исполнительной власти.

Во-вторых, ответственность и оценка деятельности связаны между собой как составляющие подотчетности субъекта контроля (надзора). Контрольно-надзорная деятельность оценивается непосредственным руководителем инспектора, руководителями территориального органа, руководителями Роскомнадзора и Минцифры России. Представляемые Роскомнадзором отчеты обеспечивают подотчетность Правительству РФ, Президенту РФ и парламенту. Роскомнадзор и его сотрудники подотчетны суду.

В-третьих, развитие практики организации и правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности подтверждают правоту С.М. Зырянова в том, что оценка деятельности субъектов контроля (надзора) занимает важное место в их статусах. Соответствующие положения были внесены в Федеральный закон № 294-ФЗ, обеспечены актами Правительства РФ¹⁴². Под эффективностью понимается достижение показателей, которые свидетельствуют об улучшении исполнения обязательных требований подконтрольными субъектами. На Роскомнадзор возлагалась обязанность по анализу и оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности по ключевым показателям (пп. «е» п. 3 указанных правил). Правительством РФ формулировалась задача по внедрению системы оценки эффективности и результативности деятельности органа власти, реализующего контрольно-надзорную функцию. При этом на начальном этапе предполагалась разработка базовой модели данных показателей и внедрение плана-графика реализации этого проекта. Дополнительно были утверждены Методические

¹⁴² Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» // Собрание законодательства РФ от 12 апреля 2010 г. № 15 ст. 1807

рекомендаций¹⁴³, которые упоминают также необходимость обеспечить наличие полного и актуального перечня обязательных требований, применительно к сфере регулирования, формирование базы данных подконтрольных субъектов, проведение регулярно работы по обобщению правоприменительной практики и др.

Правительством РФ в 2016 г. была оформлена единая система оценки результативности и эффективности контроля за соблюдением обязательных требований¹⁴⁴. Она включает ключевые и индикативные показатели. При этом ключевые показатели утверждаются Правительством РФ в качестве раздела положения о виде контроля. Применительно к рассматриваемому виду контроля Правительство РФ установило, что ключевым показателем контроля (надзора) за обработкой персональных данных является доля контролируемых лиц, категория риска которых повышена в отчетном периоде по причинам, не связанным с изменением группы тяжести, к общему числу контролируемых лиц¹⁴⁵.

Эффективность и результативность любого вида контроля (надзора) оценивается по нескольким критериям, разделенным на три группы «А», «Б» и «В».

Показатели группы «А» считаются основными, они должны отображать существующий и целевой уровни безопасности охраняемых

¹⁴³ Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности, осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок, утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 июня 2016 г. № 142 // СПС КонсультантПлюс

¹⁴⁴ Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» // СЗ РФ. 2016. № 21. Ст. 3075.

¹⁴⁵ Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // СЗ РФ. 2011. № 27 (ч. 3). Ст. 5424.

законом ценностей¹⁴⁶. Применительно к рассматриваемому виду контроля такой ценностью является право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну.

Показатели групп «Б» и «В», в отличие от «А», относятся к индикативным; первый связан с бюджетными затратами и показывает, насколько эффективно они расходуются, а второй позволяет сделать качественные оценки деятельности оцениваемого органа, например, качество проводимых мероприятий¹⁴⁷.

Для федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных ключевой показатель «А» определяется как отношение числа контролируемых лиц, категория риска которых была повышена в отчетном периоде по негативным причинам, связанным с поведением указанных лиц (к таким причинам, например, относятся — получение предостережения, предписания или привлечение к административной ответственности), к общему числу контролируемых лиц.

К сожалению, данный показатель не коррелирует с целью регулирования, так как строгое соблюдение обязательных требований не означает отсутствия нарушений прав субъектов персональных данных. Показатель отражает состояние взаимодействия пары «оператор — регулятор». Наиболее ярко этот тезис иллюстрирует такой пример: одно из обязательных требований — своевременно уведомить Роскомнадзор о факте утечки персональных данных. Требование будет выполнено, а охраняемой ценности будет нанесен ущерб.

Кроме того, на решение вопроса о перемещении контролируемого лица по категориям риска надлежит учитывать вероятность несоблюдения им обязательных требований. Эта вероятность определяется в зависимости от того, допускает ли в отчетный период данное лицо нарушения обязательных

¹⁴⁶ Конев С.И, Бекичева Е.С, Норкина П.С. ESG-принципы как меры стимулирования добросовестности в профилактике рисков нарушения обязательных требований в области экологии // Право и управление. 2023, С.66

¹⁴⁷ Там же

требований, влекущие выдачу предписания или назначение административного наказания, и если допускает, то какими статьями КоАП РФ ответственность предусмотрена. К группе вероятности «1» отнесены наиболее грубые административные правонарушения, в том числе повторные. К группе вероятности «4», в свою очередь, относятся контролируемые лица, не допустившие фактов нарушения обязательных требований, повлекших направление предписания, требования или предупреждения, в течение последних 2 лет либо нарушений, повлекших привлечение к административной ответственности, в течение 3 лет.

Согласно п. 12 ст. 30 ФЗ-248 контрольно-надзорный орган обязан проводить оценку качества и эффективности своей собственной контрольно-надзорной деятельности, важными признаются также разработка и распространение по сотрудникам руководящих документов методического характера.

В настоящее время институт оценки эффективности и результативности контрольно-надзорных органов еще далеко не реализовал свой потенциал в полном объеме. На сегодняшний день нет и достаточного количества теоретических работ по данной теме¹⁴⁸, что проявляется в том, как положения законодательства в этой части реализуются в практике деятельности Роскомнадзора.

Определение уровня эффективности и результативности деятельности Роскомнадзора может быть проведено посредством оценки по публичным декларациям целей и задач и по отчетам об их реализации. Так, Роскомнадзор заявил, что в 2020 г. его целями в области персональных данных будут совершенствование законодательства и совершенствование

¹⁴⁸ Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. №3, С. 31-66.; Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015, с 159-174

механизмов пресечения нарушений законодательства субъектами интернет-пространства, а задачами — увеличение осведомленности операторов в вопросах защиты прав субъектов персональных данных; оказание содействия в развитии международного сотрудничества с аналогичными структурами в иностранных государствах; улучшение методического обеспечения и его актуализация.

В отчете указано, что на сайте Роскомнадзора размещены сведения о результатах государственного контроля (надзора) как результат решения задачи по повышению качества профилактической работы с поднадзорными лицами. Кроме того, в отчете указано, что в целях решения задачи по разработке и внедрению в практическую деятельность операторов обработки персональных данных Кодексов добросовестного поведения в течение года к Кодексу присоединилось 9 620 организаций. Однако такая задача отсутствует в публичной декларации на 2020 год.

Также приводятся данные об успешном решении отсутствовавшей в публичной декларации задачи по опубликованию на официальном сайте Роскомнадзора перечней нормативных правовых актов, в которых содержатся обязательные требования применительно к рассматриваемой сфере. Сообщается о решении задачи по информированию подконтрольных субъектов — в ходе проведения информационных семинаров с операторами персональных данных распространяются информационные памятки. В образовательных организациях проводятся обучающие занятия по информационной грамотности с использованием активных форм обучения (ролевых игр, тренингов, видео-уроков). Кроме того, проводились дни открытых дверей для операторов персональных данных.

Задачи организации международного сотрудничества с уполномоченными органами иностранных государств; актуализации и усовершенствования методического обеспечения в отчете не упоминаются, что дает основания полагать, что эти задачи не были решены. Данные о результатах деятельности по профилактике рисков причинения

разделены на количественные и качественные. Количественными показателями являются собственно количество проведенных профилактических мероприятий (с учетом дифференциации по кругу лиц: неопределенный, определенный и точечные). Среди качественных параметров отмечены доля контролируемых субъектов (с разграничением их по видам), количество выявленных нарушений обязательных требований в ходе плановых проверок и систематического наблюдения, измеряемое в динамике¹⁴⁹.

Таким образом, Роскомнадзор может вступать в правоотношения в рассматриваемой сфере деятельности в одной из трех ипостасей: как уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных, как орган контроля (надзора) и как орган профилактики нарушений обязательных требований. В каждом из этих трех представлений Роскомнадзор имеет разные цели, задачи и функции (разную функциональную, предметную и процессуальную компетенцию), но при этом сохраняет единый организационно-структурный блок элементов, поскольку защита прав субъектов персональных данных, контроль (надзор) и профилактика осуществляются одними и теми же структурными подразделениями Роскомнадзора. При этом в целевом блоке элементов его статуса цель его деятельности не определена в измеримых показателях; в структурно-организационном блоке элементов не было проведено четкого разграничения между Роскомнадзором, Управлением по защите прав субъектов персональных данных и территориальными органами Федеральной службы. В статусе Роскомнадзора полномочия органа по контролю (надзору) и органа, защищающего права субъектов персональных данных смешиваются. В связи с этим предлагается связать цель с ключевыми показателями эффективности и результативности контрольно-надзорной

¹⁴⁹ Приказ Роскомнадзора от 20.12.2021 № 250 «Об утверждении Программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год» // СПС КонсультантПлюс

деятельности и определить ее как относительную величину операторов, категории риска которых были снижены за отчетный период, с учетом количества операторов, категории риска которых были за тот же период повышены.

Выявленная тройственность статуса Роскомнадзора усугубляется отмеченными ранее обособленностью профилактической функции и двойственной природой контроля (надзора), который сам по себе направлен на защиту законности, и как следствие прав субъектов персональных данных.

Мы полагаем правильным рассматривать полномочия по защите прав субъектов персональных данных как составную часть полномочий контролирующего (надзорного) органа. Исходя из этой предпосылки, мы полагаем, что в случае жалобы со стороны субъекта персональных данных должностное лицо Роскомнадзора должно руководствоваться предписаниями Федерального закона № 248-ФЗ о государственном контроле (надзоре). С этой целью предлагаем дополнить ч. 5 ст. 23 № 152-ФЗ «О персональных данных» нормой, устанавливающей, что поступление жалобы в связи с обработкой персональных данных требует назначить внеплановую проверку оператора, действия (бездействие) которого обжалуется.

Необходимо также отметить расхождение целей контроля (надзора) с более общими целями регулирования в рассматриваемой сфере деятельности, приводящее к абстрагированию контрольно-надзорной деятельности от интересов субъектов персональных данных. В этой связи необходимо пересмотреть показатель, который отражает уровень нарушений и размер причиненного вреда субъектам персональных данных. Можно его сформулировать как «снижение количества субъектов персональных данных, чьи права были нарушены в отчетном периоде».

2.2. Права и обязанности контролируемых лиц

Прежде чем начать рассмотрение прав и обязанностей контролируемых лиц, необходимо определить их круг и систематизировать их по ключевым признакам, определяющим особенности их правового положения в отношениях с органами контроля (надзора).

Основной источник информации, позволяющий провести первичную выборку указанных лиц, — Федеральный закон № 152-ФЗ, устанавливающий обязательные требования и субъекты, являющиеся их адресатами. Требования в области обработки персональных данных касаются органов государственной власти (федеральных и региональных), муниципальных органов, юридических лиц и физических лиц. Такой круг контролируемых лиц можно охарактеризовать как неопределенно широкий.

Из этого следует первый вывод, который вряд ли можно признать непререкаемым — что к контролируемым лицам могут относиться представители всех перечисленных категорий субъектов права. Этот вывод основан на утверждении о том, что требования, установленные Федеральным законом № 152-ФЗ, обязательны для всех перечисленных субъектов, а оценка соблюдения данных требований составляет предмет государственного контроля (надзора), осуществляемого в отношении контролируемых лиц.

Другой подход к идентификации контролируемых лиц, не добавляющий определенности, может быть основан на дефиниции понятия «оператор», данной в п. 2 ст. 3 Федерального закона № 152-ФЗ. Оператором может быть государственный орган, муниципальный орган, юридическое лицо или физическое лицо¹⁵⁰.

В Законе о контроле, в свою очередь, контролируемые лица разделяются на две большие категории — граждане и организации, с важной оговоркой о том, что граждане, не осуществляющие предпринимательскую

¹⁵⁰ Бойкова, О.Ф. Персональные данные: обработка, использование и защита [Текст]: методические рекомендации / О. Ф. Бойкова. - Москва : Пашков дом, 2012. С 9

деятельность, могут быть контролируемыми лицами, в том случае, если они владеют или пользуются объектами производства, которые могут быть отнесены к объектам контроля.

Организациями являются юридические лица, обособленные подразделения юридических лиц, иные организации (как российские, так и иностранные), объединения, подразделения объединений, даже если они не имеют статуса юридического лица. Что касается органов государственной власти и местного самоуправления, то к ним предлагается применить тот же подход, что и к физическим лицам — они могут быть контролируемыми лицами, если используют объекты контроля. Как будет показано в следующем параграфе, производственными объектами считаются, в том числе оборудование, устройства, линейные объекты, которые должны соответствовать обязательным требованиям. В частности, применительно к теме исследования производственным объектом следует считать оборудование для обработки персональных данных (компьютеры, серверы, линии связи, маршрутизаторы, роутеры и пр.). Из этих положений следует, что если в Роскомнадзоре для обработки персональных данных работников используется такое оборудование, оно должно быть признано объектом контроля (надзора), а сама Федеральная служба — контролируемым лицом. Однако законодательство, регулирующее отношения, связанные с обработкой персональных данных и в более широком смысле — информации в целом, установлены более специальные обязательные требования, которые распространяются не только на деятельность, но и на оборудование и устройства, которые используются для действий с данными о личности. Это создает определённый уровень неопределённости, поскольку государственные и муниципальные органы могут выступать и как подконтрольные лица. В частности, п. 2 ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 152-ФЗ требует от операторов применять необходимые технические меры. Во исполнение п. 3 ч. 3 той же статьи Правительство РФ утвердило требования к материальным носителям биометрических персональных

данных¹⁵¹. Но оценка соблюдения указанных требований не входит в предмет рассматриваемого в данной работе вида контроля (надзора). Это иной вид контроля, осуществляемый ФСБ России и ФСТЭК России. В этом же ключе следует Положение о виде контроля, ограничивающее объект контроля деятельностью и результатами деятельности.

Кроме того, мы видим несогласованность Закона о контроле и закона о виде контроля в части квалификации органов государственной власти. В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 248-ФЗ органы государственной власти, осуществляющие свои властные полномочия, органы местного самоуправления, решающие вопросы местного значения, в качестве контролируемых лиц рассматриваться не могут.

Сомнения возникают лишь в отношении граждан, выбравших экспериментальный режим налогообложения «Налог на профессиональный доход»¹⁵². Учитывая, что так называемые самозанятые граждане вправе сдавать в аренду квартиры, оказывать услуги по перевозке пассажиров и грузов, вести бухгалтерию, что предполагает обработку персональных данных клиентов, они должны быть включены в круг контролируемых лиц. Предложения о допуске самозанятых к таксомоторным перевозкам уже одобрены¹⁵³, сейчас на рассмотрении деятельность оказания услуг гостевых домов и т.д. Надо заметить, что статус самозанятых граждан вызывает большие вопросы с точки зрения применения к ним подходов, предлагаемых административным правом, поскольку эти лица фактически осуществляют

¹⁵¹ Постановление Правительства РФ от 06.07.2008 № 512 «Об утверждении требований к материальным носителям биометрических персональных данных и технологиям хранения таких данных вне информационных систем персональных данных» // Собрание законодательства РФ от 14 июля 2008 г. № 28, ст. 3384

¹⁵² Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» // Собрание законодательства РФ, 2018, № 49 (часть I), ст. 7494.

¹⁵³ Федеральный закон от 29 декабря 2022 г. № 580-ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 2 января 2023 г. № 1 (часть I) ст. 27

предпринимательскую деятельность, не имея статуса «индивидуального предпринимателя», совершая тем самым административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ¹⁵⁴.

Применительно к теме диссертации самозанятые граждане как физические лица не должны входить в круг контролируемых лиц. Если они используют какие-то производственные объекты, в отношении которых установлены обязательные требования, направленные на защиту прав субъектов персональных данных, они должны попадать в сферу интересов ФСТЭК России и ФСБ России, но не Роскомнадзора.

В контексте рассматриваемой проблематики представляет интерес выдвинутые на момент написания работы нормы ответственности об оборотных штрафах¹⁵⁵. Сама идея не является новеллой, аналогичные нормы предусмотрены, например, в Регламенте (ЕС) 2016/679¹⁵⁶. Однако, в отличие от европейского акта, отечественные законодатели исключили из круга субъектов ответственности за утечки персональных данных государственные органы, хотя данные статистики свидетельствуют о регулярных нарушениях в этом смысле¹⁵⁷.

Еще одна трудность вытекает из содержания положений п. 5 ст. 6 Федерального закона № 152-ФЗ, устанавливающего положение, устанавливающее принцип ответственности принципала за действия агента.

¹⁵⁴ см., например, Амелин Р.В., Колоколов А.В., Колоколова М.Д., Липатов Э.Г., Свечникова И.В., Чаннов С.Е. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая: комментарий к главам 1-14 КоАП РФ (под общ. ред. Л.В. Чистяковой). - М.: ИД «ГроссМедиа»: РОСБУХ, 2019

¹⁵⁵ Почему критикуют законопроект о штрафах за недостаточные меры по защите данных // [Электронный ресурс] : URL: <https://www.forbes.ru/tekhnologii/493591-pocemu-kritikuut-zakonoproekt-o-strafah-za-nedostatocnye-mery-po-zasite-dannyh> (дата обращения 26.08.23 г.)

¹⁵⁶ см. ст. 83 Регламента (ЕС) 2016/679 «О защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о свободном перемещении таких данных и отмене Директивы 95/46 / ЕС // [Электронный ресурс] : URL: <https://ogdpr.eu/ru/gdpr-2016-679/glava-8-sredstva-pravovoj-zashhity-otvetstvennost-i-shtrafy/statya-83-obshhie-usloviya-dlya-vvedeniya-administrativnyh-shtrafov> (дата обращения 26.08.23 г.)

¹⁵⁷ Утечки данных в госсекторе России // [Электронный ресурс] : URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Утечки_данных_в_госсекторе_России (дата обращения 26.08.23 г.)

В соответствии с этим принципом лицо, поручившее обработку персональных данных другому лицу, отвечает за действия (бездействие) этого лица. Данный принцип характерен для частноправовых отношений. В публичном праве он также выражен в ст. 42 Уголовного кодекса РФ, согласно которой уголовную ответственность за причинение вреда в результате исполнения приказа несет лицо, отдавшее незаконный приказ. В административном праве этот принцип в неявной форме выражен в определении вины юридического лица. Однако применить его к отношениям, возникающим в связи с обработкой персональных данных невозможно.

Если агент нарушит порядок обработки персональных данных и причинит вред их субъекту, ответственность перед субъектом должна лежать на принципале, который, в свою очередь, имеет возможность возместить затраты, понесенные им перед субъектом персональных данных, взыскав их с агента, который не смог добросовестно выполнить свои агентские обязательства перед принципалом. В этой схеме агент не должен прямо вступать в отношения с субъектом персональных данных.

Но если посмотреть на эту ситуацию с точки зрения публично-правовой ответственности, мы увидим иную картину, в которой юридическая связь между агентом и субъектом персональных данных не имеет значения. Ответственность наступает за неисполнение обязательных требований, адресованных оператору, функции которого исполняет агент. Принципал не может нести публично-правовую ответственность за действия (бездействие) агента. Это обусловлено тем, что в отрасли административного права другое понимание ответственности, согласно которому наказание понесет лицо, непосредственное виновное в совершении противоправного деяния (принцип персонализации ответственности, выраженный в статьях 1.5, 2.1, 2.2, 24.5 КоАП РФ). Заметим, что в соответствии с Положением о контроле (надзоре) за обработкой персональных данных к объектам контроля относится, в том числе деятельность операторов и третьих лиц, действующих по поручению оператора, что не противоречит теории административной ответственности.

К контролируемым лицам должны быть отнесены в качестве специальной категории иностранные лица. Основанием для этого надо признать наличие ряда требований, адресованных только им Федеральным законом № 236-ФЗ¹⁵⁸, если эти лица обрабатывают персональные данные пользователей, находящихся на российской территории. Кроме того, они обязаны соблюдать требования ст. 12 Федерального закона № 152-ФЗ о трансграничной передаче данных.

С.А. Агамагомедова полагает, что при определении круга контролируемых лиц необходимо учитывать особенности, связанные с технологиями управления рисками¹⁵⁹. Л.К. Терещенко также обращает внимание на особенности применения риск-ориентированного подхода, позволяющего повысить результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности¹⁶⁰. А.Ю. Соколов, в свою очередь, позитивно оценивает риск-ориентированный подход, позволяющий, по его мнению, охватить множество сфер контрольно-надзорной деятельности, однако он, с одной стороны, требует установления общих принципов, а с другой подчеркивает сложность такой унификации, ввиду уникальности каждой из этих сфер¹⁶¹.

¹⁵⁸ Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 5 июля 2021 г. № 27 (часть I) ст. 5064

¹⁵⁹ Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 4. С. 460 – 470; Майоров В.И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. С. 34 – 36; Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9. С. 53 – 59; Терещенко Л.К. Государственный контроль в сфере защиты персональных данных // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. № 4. С. 142 – 161 и др.

¹⁶⁰ Терещенко Л.К. Указ. соч. С. 147.

¹⁶¹ Соколов А.Ю. Вопросы применения риск-ориентированного подхода в сфере государственного регулирования сельского хозяйства // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства, материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России. Отв. редактор А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2022, Издательство: КТ «Буки-Веди» (Магнитогорск), С.431

В целом же ограничение числа контролируемых субъектов и использование критериев, определяющих уровень их риска, а также планирование контрольно-надзорной деятельности на основе назначенных категорий, способствует повышению эффективности и результативности.

Положением о рассматриваемом виде контроля введены четыре группы тяжести потенциальных последствий возможного нарушения обязательных требований — от А до Г. Кроме того, предусмотрено четыре категории контролируемых лиц по вероятности несоблюдения ими обязательных требований, рассмотренные выше.

В совокупности установленные показатели дают возможность ранжировать контролируемых лиц и распределять их по категориям риска, устанавливать периодичность и виды контрольных (надзорных) мероприятий. Все это должно повысить эффективность контроля (надзора), обеспечить адресность, сокращение затрат на проверки лиц, вероятность допущения нарушений которыми невелика.

В реестре операторов обработки персональных данных по состоянию на 5 августа 2024 г. присутствуют сведения о 935 608 лицах (в 2002 г. их было 439 474), включая юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, нотариусов (отнесенных в реестре к физическим лицам) и др.¹⁶² Однако получить весь перечень невозможно, доступен лишь поиск по названию, по ИНН или по регистрационному номеру. В записях реестра отсутствуют сведения о категориях риска, следовательно, реестр не может использоваться для целей планирования контрольно-надзорной деятельности Роскомнадзора.

В то же время на другой странице сайта Роскомнадзора выложены проекты программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) на 2023 г. (по состоянию на 5 августа 2024 г.), в то время как в системе КонсультантПлюс

¹⁶² Реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://pd.rkn.gov.ru/operators-registry/operators-list/> (дата обращения 05.08.24 г)

представлены утвержденные в конце 2023 г. программы профилактики рисков на 2024 г. В соответствующей программе на 2024 г. указано, что в реестре операторов присутствуют 925 518 лиц, что не противоречит актуализированному числу. Можно сказать, что с 20 декабря 2023 г. по 5 августа 2024 г. это число увеличилось на более чем 10 000 лиц. В реестре присутствуют государственные органы – почти 8000, муниципальные органы – более 32 000, физические лица (включая индивидуальных предпринимателей) – более 164 000 и юридические лица – более 720 000¹⁶³.

Интересно, что в реестр операторов Роскомнадзор включает лиц, которые не могут входить в число контролируемых лиц в соответствии с Законом о контроле – лиц, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, но занимающихся хозяйственной деятельностью, как самозанятые граждане, или оказывающих услуги на платной основе, как нотариусы¹⁶⁴. Этот вывод подтверждается документами Роскомнадзора. Так, в отчете за 2020 г. (в отчете за 2023 г. таких сведений не представлено) отмечено, что за год было проведено 80 плановых проверок в отношении государственных и муниципальных органов, осуществляющих обработку персональных данных¹⁶⁵.

Изложенное свидетельствует о том, что положения нормативных актов о контроле (надзоре) не согласуются с требованиями к обработке персональных данных. В связи с этим представляется возможным частично разрешить возникшую проблему, прибегнув к ссылке на ст. 23 Федерального закона «О персональных данных», в соответствии с которой Роскомнадзор проверяет уведомления об обработке персональных данных на предмет наличия в них информации о том, где находится база данных информации,

¹⁶³ Приказ Роскомнадзора от 20 декабря 2023 г. № 181 «Об утверждении Программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2024 год». Доступ из СПС КонсультантПлюс.

¹⁶⁴ Конев С.И. Административное производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных // Образование. Наука. Научные кадры, №1, 2023, с. 85

¹⁶⁵ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора) за 2020 год – М., 2021. С. 177

которая содержит персональные данные граждан России и какие меры безопасности приняты оператором.

Роскомнадзор должен в течение 30 дней со дня получения уведомления внести содержащиеся в нем сведения в реестр операторов. Федеральный закон № 152-ФЗ не предоставляет полномочий Роскомнадзору на проверку достоверности информации, содержащейся в уведомлении. Тем не менее, положения ст. 22 указанного акта предусматривают, что если предоставленные сведения являются неполными или недостоверными, то он вправе требовать их уточнения. Кроме того, проверка сведений, содержащихся в уведомлении, предусмотрена в ст. 23 данного Федерального закона.

Однако необходимо отметить, что проверка данных, представленных в уведомлении, не может быть рассмотрена как плановое или внеплановое контрольное мероприятие в рамках действующего законодательства о контроле (надзоре).

Все это указывает на необходимость внесения изменений в порядок работы Роскомнадзора. Представляется, что изменения необходимо вносить в базовый закон о контроле и надзоре, поскольку в данном случае видна объективная необходимость в установлении общего правила, касающиеся государственных и муниципальных органов, а также граждан, не обладающих статусом индивидуального предпринимателя. Права и обязанности контролируемых лиц распределяются по двум блокам. В первый входят права и обязанности, направленные на защиту прав субъектов персональных данных в соответствии с отраслевым законодательством. Во второй – права и обязанности, направленные на защиту прав контролируемых лиц в соответствии с законодательством о контроле (надзоре).

В первой части можно говорить о правах, связанных с правом более высокого уровня обобщения – правом обрабатывать персональные данные. В эту часть входят обязанности совершать действия либо воздерживаться от

действий, например направлять уведомления об обработке персональных данных в Роскомнадзор¹⁶⁶, следовать указаниям этого органа по внесению изменений, блокировке или удалению недостоверных или незаконно полученных данных о личности. Одновременно оператор несет ответственность за получение согласия от лица, предоставляющего свои данные для обработки, на их обработку, предоставление ему соответствующей информации и разъяснение его прав, последствий отказа от предоставления данных, а также разъяснение оснований для которых собираются персональные данные. Кроме того, операторам также необходимо предоставить субъектам возможность «обратной связи» – заявлять возражения, в случае, если решения принимались автоматизировано, сообщать субъектам о результатах рассмотрения такого обращения и разъяснить собственно процедуру обжалования. Кроме того, оператор обязан локализовать базы данных и разместить их на территории Российской Федерации (за исключением некоторых случаев)¹⁶⁷.

Таким образом, можно разделить обязанности контролируемого лица по отношению к субъектам персональных данных и по отношению к контрольно-надзорному органу – Роскомнадзору.

Оценка соблюдения обязательных требований проводится органом контроля (надзора) в том числе и в ходе осуществления контроля (надзора).

¹⁶⁶ Из этой обязанности ч. 2 ст. 22 Федерального закона № 152-ФЗ предусматривает ряд исключений. Так, не требуется уведомлять Роскомнадзор об обработке персональных данных работников, членов общественных организаций, сторон договоров, если данные не распространяются, а используются для исполнения договора, и т.д.

¹⁶⁷ К таким случаям, согласно пп. 2, 3, 4, 8 ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 152-ФЗ относятся: наличие международного договора Российской Федерации или прямое предписание федерального закона, обработка в целях осуществления судопроизводства, обработка в целях исполнения полномочий государственных и муниципальных органов либо обработка, осуществляемая журналистами, в научной или иной творческой деятельности.

Установление факта нарушения обязательных требований влечет применение норм административной ответственности.¹⁶⁸

Во второй части можно говорить о взаимных правах и обязанностях участников контрольно-надзорных отношений, связанных с проведением контрольных или профилактических мероприятий.

Права контролируемых лиц установлены в ст. 36 Закона о контроле. Они вправе присутствовать при проведении контрольно-надзорного мероприятия, в том числе, не требующего взаимодействия между участниками контрольно-надзорного правоотношения в соответствии с ст. 56 указанного Федерального закона. Контролируемые лица имеют право на получение необходимой информации о мероприятиях, которые проводятся в отношении них, включая профилактические и контрольные. Реализация этого права включает в себя доступ к информации о том, что стало причиной проведения внепланового мероприятия, а также возможность ознакомиться с результатами проведенного мероприятия.

Нельзя упустить из вида права, предоставленные Законом о контроле в целях защиты контролируемого лица от неправомерных действий и решений субъектов контроля (надзора). Такие права могут быть довольно значимыми для оператора. Например, право сообщать органу контроля (надзора) о своем несогласии с решениями, вынесенными по результатам контрольно-надзорного мероприятия, обжаловать указанные решения или действия (бездействие) инспекторов в порядке досудебного обжалования (как обязательного этапа перед обращением в суд). Кроме того, контролируемые лица вправе прибегать к помощи Уполномоченного при Президенте РФ, его общественных представителей, региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей.

¹⁶⁸ см., например: ст.13.11, 17.13, 19.7.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1

Правам контролируемых лиц корреспондируют ограничения и запреты, адресованные инспекторам. Последние, в частности, не вправе выходить за границы своей предметной компетенции и оценивать соблюдение требований, относящихся к ведению других органов контроля (надзора). Так, инспектор Роскомнадзора не вправе проверять соблюдение технических требований к оборудованию, поскольку такие проверки относятся к ведению ФСТЭК России и ФСБ России. Инспектор Роскомнадзора не вправе проводить проверки самовольно, без получения соответствующего приказа или распоряжения, проводить проверки в отсутствие представителя контролируемого лица (или его самого, если это физическое лицо), за исключением случаев, когда контролируемое лицо было уведомлено о проводимом мероприятии надлежащим образом.

В заключение к данному параграфу необходимо отметить.

1. Положения федеральных законов № 152-ФЗ и № 248-ФЗ, касающиеся определения круга контролируемых лиц, не согласованы между собой, поэтому проведение проверок в отношении государственных и муниципальных органов и граждан, не имеющих статуса индивидуального предпринимателя, не может быть признано правомерным.

2. Права и обязанности контролируемых лиц в отношениях с субъектами персональных данных и в отношениях с Роскомнадзором различаются и имеют разную правовую природу. При этом права и обязанности второй категории опосредствуют взаимодействие контролируемых лиц с Роскомнадзором, выступающим в одной из двух его ипостасей – как регулирующего органа и как контрольно-надзорного органа.

3. Правовой статус контролируемых лиц зависит от того, физическое ли лицо обрабатывает персональные данные, юридическое лицо или орган власти. Изложенное выше дает дополнительные основания утверждать о необходимости исключить из круга контролируемых лиц государственные и муниципальные органы. Нуждается в разрешении проблема допустимости включения в данный перечень самозанятых граждан и иных физических лиц,

не являющихся индивидуальными предпринимателями. В этой связи представляется целесообразным перейти от государственного контроля (надзора) в отношении органов системы публичной власти к надведомственному контролю, сохранив за Роскомнадзором полномочия по проведению профилактических мероприятий и методическому руководству.

2.3. Правовая характеристика предмета и объектов государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных

Организационные, правовые и технические средства обеспечения информационной безопасности помимо своей специфики требуют значительных денежных вливаний. Такая тенденция наблюдается на постоянной основе в связи с тем, что угрозы, связанные с информацией, постоянно увеличиваются в реальном времени. Как справедливо отмечает Б.Ф. Россинский, «в области предпринимательской деятельности часто возникают ситуации, когда выгоднее понести административное взыскание, чем тратить ресурсы на его предотвращение и профилактику»¹⁶⁹. В соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ предмет и объекты контроля (надзора) непосредственно связаны с контролируемыми лицами, с их статусами и осуществляемой ими деятельностью. В соответствии со ст. 15 данного Федерального закона предметом является то, что оценивается – соблюдение требований и исполнение предписаний. Более конкретно предмет должен быть определен федеральным законом о виде контроля. Применительно к рассматриваемой сфере отношений содержание Федерального закона № 152-ФЗ. Нельзя не согласиться с Л.К. Терещенко «требования к обработке персональных данных вытекают практически из каждой статьи»¹⁷⁰. В свою очередь, Роскомнадзор утвердил своим приказом

¹⁶⁹ Россинский Б.В. Вновь о вине юридического лица // Вестник Московского университета МВД России. - М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2015, № 6. - С. 139-143

¹⁷⁰ Терещенко Л.К. Государственный контроль в сфере защиты персональных данных // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. №4. С.144

форму проверочного листа, в которой перечислены источники обязательных требований¹⁷¹: обширный перечень положений Федерального закона № 152-ФЗ¹⁷², а также ряд положений нормативных правовых актов Правительства РФ, Минцифры России и Роскомнадзора¹⁷³ и трудового законодательства¹⁷⁴.

Обязательные требования могут также утверждаться другими законодательными актами. В частности, Трудовым кодексом РФ (п. 8 ст. 86, ст. 87, 88) и Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁷⁵ (п. 3-6 ч. 1 ст. 42).

Анализ положений, содержащихся в статьях или в частях статей, указанных в проверочном листе, показал наличие в них неопределенных требований, сформулированных с использованием оценочных категорий. Например, в ч. 2 и 5 ст. 5 Федерального закона № 152-ФЗ устанавливается ограничение, сформулированное со ссылкой на достижение неких заранее

¹⁷¹ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 24 декабря 2021 г. № 253 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами» // СПС КонсультантПлюс

¹⁷² Указанный перечень включает ссылки на положения ч. 2 и 5 ст. 5, ч. 1 и 3 ст. 6, ст. 7, 8, ч. 3 и 4 ст. 9, ч. 2 и 3 ст. 10, ч. 1, 2, 10 и 14 ст. 10.1, ч. 1 ст. 11, ч. 3 и 4 ст. 12, ч. 1 и 2 ст. 14, ст. 15, ч. 2 ст. 16, ч. 1-3 и 5 ст. 18, ч. 1 и 2 ст. 18.1, ч. 1 ст. 19, ч. 1-3 ст. 20, ст. 21, ч. 1, 3 и 7 ст. 22, ч. 1, 3 и 4 ст. 22.1 данного Федерального закона

¹⁷³ ¹⁷³ Например, п. 5 Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без использования средств автоматизации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 687, приказ Роскомнадзора от 24 декабря 2021 г. № 18 «Об утверждении требований к содержанию согласия на обработку персональных данных, разрешенных субъектом персональных данных для распространения».

¹⁷⁴ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. №1 (часть I) ст. 3

¹⁷⁵ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 2 августа 2004 г. № 31 ст. 3215

¹⁷⁵ Памятка по обработке персональных данных образовательными учреждениями [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://42.rkn.gov.ru/p32466/p32470/> (дата обращения 07.03.23 г.)

определенных целей обработки персональных данных. Данное требование не может быть признано соответствующим условию формальной определенности, предъявляемому к обязательным требованиям, оценка соблюдения которых составляет предмет государственного контроля (надзора). Инспектор на практике не может однозначно установить момент достижения целей обработки персональных данных и идентифицировать продолжение их обработки после этого момента. Также чрезвычайно сложно однозначно определить, какие именно персональные данные необходимы для достижения той или иной цели. Например, в п. 4 ч. 1 ст. 6 Федерального закона № 152-ФЗ предусматривается возможность обработки персональных данных в целях осуществления деятельности по выполнению полномочий органов и организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Это может быть довольно разнообразная деятельность, осуществляемая различными субъектами. Для предоставления разных государственных услуг могут потребоваться разные персональные данные. Для оценки соблюдения данного требования не может использоваться один универсальный проверочный лист – для каждой государственной или муниципальной услуги необходимо сформировать свой перечень.

Одним из региональных управлений Роскомнадзора опубликована Памятка по обработке персональных данных образовательными учреждениями¹⁷⁶. В ней приводятся выдержки из Федерального закона № 152-ФЗ общего характера, а перечень обрабатываемых персональных данных не предлагается даже в рекомендательной форме, хотя обосновать невозможность составления такого перечня для образовательных организаций не представляется возможным.

¹⁷⁶ Положение о порядке хранения и защиты персональных данных пользователей, утвержденное муниципальным учреждением дополнительного образования «Центр внешкольной работы» г. Оленегорск Мурманской области [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://cvrol.edu-region.ru/info/privacy/> (дата обращения 07.03.23 г.)

Как следствие, образовательные организации формируют в своих служебных документах перечни обрабатываемых персональных данных произвольно и без связи с целями. Например, в одном из локальных актов¹⁷⁷ определены три разнородные цели обработки персональных данных и перечислены категории персональных данных: во-первых, в качестве цели заявлена обработка персональных данных работников, с которыми у оператора имеются трудовые отношения; во-вторых, обработка персональных данных участников образовательного процесса; в-третьих, обработка персональных данных субъектов, оказывающих услуги образовательному учреждению на договорной основе. При этом перечень категорий, обрабатываемых данных о личности достаточно объемный и разноплановый¹⁷⁸.

В первую очередь, следует отметить, что цели сформулированы неточно. При прямом толковании становится очевидно, необоснованное повторение одной и той же формулировки. «обработка ради обработки». Во-вторых, несомненно, что перечень категорий персональных данных является интегральным и охватывает все три случая. Кроме того, сам перечень категорий персональных данных может быть расценен как нарушающий

¹⁷⁷ Положение о порядке хранения и защиты персональных данных пользователей, утвержденное муниципальным учреждением дополнительного образования «Центр внешкольной работы» г. Оленегорск Мурманской области [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://cvrol.edu-region.ru/info/privacy/> (дата обращения 07.03.23 г.)

¹⁷⁸ «Ф.И.О., год, месяц и дату рождения, место рождения, данные документа, удостоверяющего личность гражданина, (паспорт/свидетельство о рождении), адрес фактического или временного проживания, место учебы (образовательная организация, класс/группа), семейное положение, социальное положение, образование, профессия, состояние здоровья, гражданство, фотография, контактный телефон, должность, сведения о составе семьи, пол, сведения о дипломе, данные свидетельства о заключении/расторжении брака, свидетельства о рождении детей, данные, содержащиеся в трудовой книжке, сведения о льготах, сведения о воинском учете, сведения о временной нетрудоспособности работника, сведения о лицевом счете банковской карты, сведения о судимости, сведения о наградах и почетных званиях, сведения о повышении квалификации и прохождении аттестации, место работы, номер индивидуального лицевого счета в Пенсионном фонде России (СНИЛС) индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН)» Положение о порядке хранения и защиты персональных данных пользователей. [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://cvrol.edu-region.ru/info/privacy/> (дата обращения 07.03.23 г.)

требования статьи 5 Федерального закона № 152-ФЗ. Кроме того, не исключено, что оператор обработки персональных данных не имеет четкого представления о том, какие именно категории личных данных могут быть использованы для сбора информации.

Другой пример, консалтинговая группа РУНА представила документ, в котором перечислены данные о личности, в числе которых названы паспортные данные, сведения о составе семьи, которые могут понадобиться работодателю для предоставления льгот, сведения о деловых и личных качествах, носящих оценочный характер¹⁷⁹. Формулировка «сведения о составе семьи, которые могут понадобиться работодателю» предоставляет практически неограниченные возможности для требования работодателем предоставления работником персональных данных членов его семьи.

Таким образом, мы приходим к выводу, о необходимости определения четкого перечня персональных данных, которые могут собираться для конкретных целей. Л.К. Терещенко полагает, что установление перечня персональных данных может отрицательно сказаться на регулировании этого института¹⁸⁰. По ее мнению, невозможно определить соответствие объема собранной информации по отношению к цели их обработки, однако это важно для реализации контрольно-надзорной функции. Неопределенность требования, оценка соблюдения которого составляет предмет государственного контроля (надзора), а несоблюдение влечет административную ответственность, создает значительную свободу усмотрения инспектора Роскомнадзора. По нашему мнению, перечни категорий персональных данных можно сформулировать в зависимости от того, какова конечная цель обработки данных о личности. Для наглядности сведем основания обработки и категории данных о личности, связанные с

¹⁷⁹ Новое согласие на обработку персональных данных — 2023 [Электронный ресурс]: Режим доступа <https://www.v2b.ru/articles/novoe-soglasie-na-obrabotku-personalnyh-dannyh-2021/> (дата обращения 07.03.23 г.)

¹⁸⁰ Терещенко Л.К. Получение согласия на обработку персональных данных в условиях цифровой экономики // Судья, 4 (124), 2021. С.10

исполнением нормативных предписаний в таблицу, которая находится в Приложении № 2. Приведенный анализ, а также материалы судебной практики, позволяют сделать «вывод, что персональные данные можно разделить на основные¹⁸¹, необходимые для полной идентификации личности, и косвенные¹⁸² (дополнительные)¹⁸³. Можно также выделить специальные категории данных, указанные в ст. 10 Федерального закона № 152-ФЗ, – данные о расовой, национальной принадлежности, о политических взглядах, религиозных убеждениях, о состоянии здоровья, об особенностях интимной жизни.

Следует также учитывать разъяснения Роскомнадзора, которые, хотя и не носят обязательного характера, но являются практически единственным источником информации о том, какие данные относятся к биометрическим. Роскомнадзор уточняет, что эти данные содержат чувствительную информацию о физиологии и биологии человека¹⁸⁴.

Персональные данные, разрешенные субъектом к распространению, могут содержать сведения из указанных выше категорий, ключевой их характеристикой является общедоступность. Аналогично с точки зрения содержания обстоит и с персональными данными несовершеннолетних, согласие на обработку которых дают родители (опекуны или попечители).

В результате определения перечней и категорий персональных данных, представляется возможным установить перечень целей, которые

¹⁸¹ К числу основных персональных данных автор относит Ф.И.О., паспортные данные, а именно дату и место рождения, место регистрации и место фактического проживания».

¹⁸² К числу косвенных – номер телефона, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, данные военного билета. Кроме того, к числу косвенных персональных данных могут быть отнесены цифровые данные о личности, такие как адрес электронной почты, электронная подпись, онлайн-идентификаторы (ip-адрес, куки-файлы)

¹⁸³ См. подробнее. Конев С.И. Публично-правовое регулирование отношений в области обработки персональных данных // Устойчивое развитие России: правовое измерение. Сборник докладов X Московского юридического форума. В 3-х частях. Москва, 2023, с.85

¹⁸⁴ К биометрическим персональным данным относятся физиологические данные (дактилоскопические данные, радужная оболочка глаз, анализы ДНК, рост, вес и другие), а также иные физиологические или биологические характеристики человека, в том числе изображение человека (фотография и видеозапись), которые позволяют установить его личность и используются оператором для установления личности субъекта.

преследуются при их обработке. Анализ законодательства, а также практики, связанной с формулированием положений политики организаций по обработке персональных данных, позволяет выявить несколько целей, образующих систему, в которой прослеживается несколько уровней.

В общем приближении, базовым уровнем цель рассматриваемого правового института лежит в плоскости защиты личной и семейной тайн, гарантии неприкосновенности частной жизни лиц. Однако, это максимально широкая категория, и без уточнения, оставляет широкое поле для злоупотребления при сборе персональных данных несмотря на запрет объединения баз данных, содержащих разные по природе сведения.

На втором уровне располагаются цели, связанные с функциональным назначением личной информации, когда это необходимо для реализации нормативных правовых предписаний и исполнения обязательств перед субъектом персональных данных. Эти данные в значительной части включают персональные данные первого уровня.

Круг персональных данных, обрабатываемых в целях третьего уровня, связан с тем, какого рода деятельность осуществляет оператор. Цели деятельности, направленной вовне, отличаются от целей внутриорганизационной деятельности оператора.

Необходимо обратить внимание на положения ч. 1 ст. 22 Федерального закона № 152-ФЗ, устанавливающей обязанность оператора уведомить Роскомнадзор о намерении начать обработку персональных данных. Данное требование относится к обязательным, оценка соблюдения которых составляет предмет контроля (надзора)¹⁸⁵. Его исполнение необходимо для

¹⁸⁵ п.44 Приказа Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 24 декабря 2021 г. № 253 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами» // СПС КонсультантПлюс

формирования реестра операторов. Это положение несет в себе правовую неопределенность.

Вместе с тем, вопрос о том, может ли оператор совершать операции с данными о личности до включения в реестр, но после уведомления, остается открытым. Закон 152-ФЗ о персональных данных не уточняет момент, с которого регулятор считается уведомленным. Используя аналогию права¹⁸⁶, можно предположить, что с момента получения этого уведомления. Вместе с тем, правоотношения «оператор-регулятор» на данный момент, выстраиваются преимущественно через электронное взаимодействие, но Роскомнадзор в этом случае никак не информирует оператора о факте принятия уведомления.

Интересным представляется и еще один пример. Так, в области деятельности служб заказа легкового такси в соответствии с требованиями законодательства¹⁸⁷, субъекты Российской Федерации должны определить перечень сведений о перевозках пассажиров и багажа, подлежащие передаче в региональную информационную систему легковых такси. В частности, в Москве функционирует Единая региональная навигационно-информационная система города Москвы, в которую передается совокупность сведений о водителях¹⁸⁸.

¹⁸⁶ см. ст. 165.1 Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 5 декабря 1994 г. № 32 ст. 3301

¹⁸⁷ см. ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2022 г. № 580-ФЗ «Об организации перевозок пассажиров и багажа легковым такси в Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

¹⁸⁸ А именно: идентификатор водителя; фамилия, имя, отчество; дата рождения; стаж вождения; страна выдачи водительского удостоверения; номер водительского удостоверения; дата выдачи водительского удостоверения; дата окончания действия водительского удостоверения; серия водительского удостоверения. см. Приказ Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы от 11.03.2020 № 61-02-122/20 «Об утверждении Порядка предоставления данных в государственную информационную систему «Единая региональная навигационно-информационная система города Москвы» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы [Электронный ресурс]: <http://www.mos.ru> (дата обращения 07.03.23 г.)

Статья 7 Федерального закона № 152-ФЗ запрещает операторам и иным лицам, имеющим доступ к персональным данным, раскрывать эти данные без согласия субъектов персональных данных. Под иными лицами в данном случае, вероятно, следует понимать лиц, выполняющих обработку данных о личности по поручению оператора. Представляется, что соблюдение данного требования можно оценить по конкретным фактам раскрытия персональных данных. Такие факты можно установить несколькими путями. Во-первых, путем непосредственного обнаружения информации в публичных источниках. Во-вторых, в процессе проверки, основанием для которой является обращение как самого субъекта персональных данных, так и заинтересованных лиц. При проведении контрольных мероприятий, вероятность обнаружения факта раскрытия оператором тайны данных о личности является невысокой.

Законодательство о персональных данных устанавливает обязанность операторов соблюдать требование о том, что раскрытие персональных данных допускается только с согласия их субъектов, и по требованию субъектов или по решению суда персональные данные должны быть изъяты из открытого источника. Данная обязанность в несколько отличающейся форме повторяется в ч. 3 и 4 ст. 9, в ст. 15 и других статьях рассматриваемого Федерального закона. Эти положения можно толковать так, что оператор должен получить в документарной форме согласие субъекта персональных данных на их раскрытие. При этом на практике не всегда возможно установить факт исключения персональных данных из открытого источника, так как даже после удаления сведений из электронного документа, размещенного в сети Интернет, они могут быть обнаружены в предыдущих версиях этого документа, которые могут быть доступны в резервных копиях, зеркалах и иных архивах. В данном случае вновь проявляется отмеченная выше двойственность статуса Роскомнадзора, обусловленная его правовым положением.

В соответствии с требованиями, которые изложены в ч. 3 и 4 ст. 9 №152-ФЗ «О персональных данных», предписывается, чтобы оператор получал письменное согласие на обработку персональных данных, и он же определяет объем информации, который должен быть учтен в данном согласии. В случае если оператор привлекает сторонних лиц для обработки персональных данных, то это правило также следует распространить и на них.

В перечне обязательных требований, соблюдение которых входит в предмет контроля (надзора), находится обязательное требование, адресованное не операторам, а всем лицам, которые осуществили обработку или распространение персональных данных, которые их субъект раскрыл сам. В соответствии с ч. 2 ст. 10.1 Федерального закона № 152-ФЗ эти лица должны каждый раз представлять доказательства законности своих действий, т.е. они должны доказывать, что субъект персональных данных раскрыл их самостоятельно.

Вызывают вопросы обязательные требования, установленные ч. 14. ст. 10.1 Федерального закона № 152-ФЗ, призванные урегулировать отношения, возникающие при получении оператором требования субъекта персональных данных о прекращении передачи его персональных данных, если ранее им было дано согласие на такую передачу¹⁸⁹.

Во-первых, Закон не ограничивает субъекта персональных данных в выборе адресата – он может направить требование любому оператору, который обрабатывает персональные данные, находящиеся в свободном доступе. Однако исполнение данного требования одним из операторов не приведет к изъятию персональных данных заявителя из обращения. Поэтому здесь должен действовать солидарный подход, заявленное требование

¹⁸⁹ см., например: Федеральный закон «О персональных данных»: научно-практический комментарий. Под редакцией заместителя руководителя Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций А.А. Приезжевой. —М.: Редакция «Российской газеты», 2015 Вып. 11

должно быть распространено на всех операторов, имеющих доступ к данным заявителя.

Во-вторых, здесь возникают два юридических факта: факт обращения соответствующим субъектом в уполномоченный орган и факт решения суда. Однако, судебное решение выносится, когда обращение в административном порядке не привело к необходимому результату, то есть обязательное требование было нарушено. В-третьих, обязанность исполнить решение суда, которое вступило в законную силу, относится к иной отрасли законодательства – к исполнительному производству, следовательно, и проверка исполнения судебного решения должна быть отнесена к компетенции судебных приставов-исполнителей, а не Роскомнадзора.

Обязательные требования, установленные ч. 3 ст. 12, ч. 1 и 2 ст. 18.1, ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 152-ФЗ, сформулировано неконкретно – к ним используются оценочные категории, допускающие произвольное толкование: «оператор должен убедиться», «обеспечен соответствующий уровень защиты», «приняты необходимые и достаточные меры».

Субъект персональных данных имеет возможность обнаружить факты нарушений требований ч. 1 и 2 ст. 14, ч. 1-3 ст. 18, ч. 1-3 ст. 20, ч. 1 и 3 ст. 22 Федерального закона № 152-ФЗ и принять меры самозащиты, обратившись в Роскомнадзор с соответствующим заявлением.

Очевидно, что не может быть включена в предмет контроля (надзора) оценка соблюдения требования, установленного ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 152-ФЗ. В соответствии с указным положением, правоприменительный акт не может быть принят на основе обработки данных о личности, которая осуществлялась исключительно в автоматическом режиме. Важно отметить, что данное требование не относится к обработке персональных данных. Оно не соблюдается в ряде

случаев, в частности, при привлечении к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств в особом порядке¹⁹⁰.

Из общего круга обязательных требований выделяются требования, установленные ст. 21 Федерального закона № 152-ФЗ – они предусматривают диалог оператора с субъектом персональных данных и с Роскомнадзором при возникновении конфликтной ситуации. При этом содержание полномочий Федеральной службы в таких случаях соответствует статусу медиатора или уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных, а не статусу органа контроля (надзора).

Еще одно важное обстоятельство, которое необходимо учитывать при анализе обязательных требований, связано с предписаниями Федерального закона № 247-ФЗ, согласно которым оценка соблюдения обязательных требований осуществляется также в рамках привлечения к административной ответственности. Это значит, что выявление нарушений обязательных требований в ходе контроля (надзора) влечет возбуждение дела об административном правонарушении¹⁹¹. Таким образом, это предполагает, что между перечнем обязательных требований, указанных в проверочном листе, и диспозициями составов нарушений, упоминаемых в КоАП РФ, должна присутствовать прямая связь.

Такая связь действительно прослеживается. Так, нарушения требований, установленных ч. 2 и 5 ст. 5, ст. 9, ч. 5 ст. 18, ч. 2 ст. 18.1, ст. 21 Федерального закона № 152-ФЗ, образуют соответствующие составы административных правонарушений.

¹⁹⁰ 2.6.1 и ч. 3 ст. 28.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1

¹⁹¹ см. например: Смирнова Е.Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля(надзора) : диссертация ... кандидата юридических наук : 5.1.2. / [Место защиты: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» ; Диссовет 99.2.091.02 (99.2.091.02)]. - Нижний Новгород, 2022.

Кроме того, несоблюдение обязательных требований может быть квалифицировано как индикатор риска нарушения обязательных требований¹⁹². К индикаторам риска Минцифры России относит факты несоответствия сведений, представляемых контролируемым лицом по запросу Роскомнадзора, информации, поступившей от граждан. Имеются в виду жалобы на неправомерную обработку персональных данных. Данное обстоятельство учитывается, если в течение года будет выявлено не менее 10 таких фактов. Другим индикатором риска признается предоставление доступа (открытие) к базам персональных данных либо появление персональных данных в открытых источниках, принадлежащих контролируемому лицу, если субъект персональных данных не давал согласия на раскрытие сведений о себе. Таких фактов также должно быть не менее 10 в течение года.

Законодательство об административных правонарушениях, в свою очередь, предусматривает ответственность за нарушения обязательных требований, для выявления которых не только не требуется проводить мероприятие по контролю (надзору), но, более того, такое мероприятие не позволит выявить событие правонарушения. Так, в ч. 7 ст. 14 Закона «О персональных данных» установлена обязанность предоставления субъекту персональных данных информации, относящейся к обработке сведений о нем¹⁹³.

В приказе Роскомнадзора дано разъяснение относительно квалификации административных правонарушений, предусмотренных ч. 7 ст. 13.11 КоАП РФ за невыполнение установленного постановлением

¹⁹² Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 15 ноября 2021 г. №1187 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных» // Официальный интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) 14 января 2022 г. № 0001202201140026

¹⁹³ Амелин Р.В., Богатырева Н.В., Волков Ю.В., Марченко Ю.А., Федосин А.С. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных». — Система ГАРАНТ, 2013 г.

Правительства РФ требования по обезличиванию персональных данных¹⁹⁴. Федеральная служба обращает внимание, что данное требование адресовано конкретным операторам – государственным и муниципальным органам¹⁹⁵.

В ч. 6 ст. 13.11 КоАП РФ законодатель применил не ссылочную, а простую описательную диспозицию. В случае нарушения условий, которые обеспечивают сохранность персональных данных при использовании материальных носителей (например, в случае их случайного или неправомерного доступа), оператор может быть привлечен к административной ответственности.

Следует обратить внимание на части 3-8 статьи 13.11 КоАП РФ, которые начинаются с конструкции «неисполнение обязанности». Вместе с тем, не все обязанности оператора охвачены составами рассматриваемой статьи. Так, вне механизма ответственности осталось информирование субъекта, о том, что его данные получены от третьих лиц, с указанием данных о самом операторе, целей обработки и источника получения информации (ч.3 ст.18 ФЗ-152), а также обязанность по разъяснению принципов принятия решений при обработке персональных данных автоматизированными системами (ч.3 ст.16 ФЗ-152).

Субъектами административных правонарушений (лицами, которые обязаны соблюдать требования, оценка соблюдения которых признается предметом контроля (надзора)) могут быть любые лица, что входит в противоречие установлениям законодательства о контроле (надзоре). В результате этого несоответствия в тех случаях, когда обязательное требование нарушено гражданином или органом публичной власти,

¹⁹⁴ Постановление Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 211 «Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, операторами, являющимися государственными или муниципальными органами» // Собрание законодательства РФ от 2 апреля 2012 г. N 14 ст. 1626

¹⁹⁵ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 5 сентября 2013 г. № 996 «Об утверждении требований и методов по обезличиванию персональных данных» // СПС КонсультантПлюс

Федеральная служба выступает в роли органа по защите прав субъектов персональных данных.

Другие составы административных правонарушений образуют посягательства на иные объекты, например, права потребителей (ч. 7 ст. 14.8 КоАП РФ), права членов саморегулируемых организаций (ч. 3 ст. 14.52 КоАП РФ), права лиц, находящихся под государственной защитой (ч. 2 ст. 17.13 КоАП РФ) или такие более абстрактные ценности, как общественная безопасность и антитеррористическая защищенность (ст. 19.7.9 КоАП РФ). Для удобства представим эти данные в виде таблицы, находящейся в Приложении № 3.

Таким образом, завершая анализ отношений, составляющих предмет и объект государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных, нами могут быть сделаны следующие выводы.

1. Представляется возможным, для целей контроля (надзора) принять акты Минцифры и Роскомнадзора, которые определили бы перечни категорий данных о личности.

2. Так же на уровне рекомендаций Минцифры и Роскомнадзора необходимо определить цели обработки персональных данных.

3. Следует признать требования, относящиеся к принятию управленческих решений, выходящими за рамки требований, оценка соблюдения которых составляет предмет государственного контроля (надзора).

4. Кроме того, содержание норм ст. 13.11 КоАП РФ, касающиеся обработки персональных данных, нуждаются в уточнении. Наиболее корректной представляется следующая формулировка: «нарушение обязательных требований по обработке персональных данных».

2.4. Особенности административного производства по контролю (надзору) в сфере обработки персональных данных

Не вызывает сомнений тот факт, что современная динамика общественных отношений зачастую опережает действующее регулирование. И поэтому закон может установить общие положения, модель взаимодействия участников отношений. Одновременно с этим требуется, чтобы деятельность регулятора последовательно выстроена и факторы дискреционного усмотрения, бюрократизации, ошибочного толкования и т.д. были сведены к минимуму. Как было показано в первой главе настоящей работы, на сегодняшний день административный контроль (надзор) представляет собой достаточно формализованную деятельность уполномоченных должностных лиц по оценке соблюдения подконтрольным лицом обязательных требований. Кроме того, мы придерживаемся позиции, что рассматриваемая функция Роскомнадзора является по своей природе правоохранительной, а охрана прав, вне зависимости от сферы невозможна без применения мер административного принуждения. «Порядок правоприменительной деятельности, осуществляемой органами управления государства»¹⁹⁶ представляет собой административный процесс. По мнению С.А. Старостина, «по сути, управленческая, административная деятельность в широком понимании – это административное производство, осуществляемое органами исполнительной власти»¹⁹⁷. В рамках нашей работы имеет значение тот факт, что эта деятельность направлена на реализацию Роскомнадзором своих полномочий, в том числе – контрольных (надзорных). Целью этой деятельности является достижение юридически значимого результата и весь этот процесс носит стадийный характер. При

¹⁹⁶ Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. С. 43

¹⁹⁷ Старостин С.А. О соотношении понятий «Административный процесс», «Административное производство», «Административные процедуры» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №5 (21). С.104

этом представляется, что административное производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных является неоднородным по своей природе. К нему можно применить классификацию, предложенную С.М. Зыряновым, выделившим «ординарное производство (с плановыми проверками), экстраординарное производство (с внеплановыми проверочными мероприятиями) и особое надзорное производство, регулируемое специальными нормами»¹⁹⁸.

Федеральный закон № 248-ФЗ существенно повлиял на осуществление органами исполнительной власти предоставленных им полномочий, а также изменил регламентацию соответствующих административных процедур. В соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ регламентация осуществлялась утверждаемыми приказами федеральных министерств, а в некоторых случаях федеральных служб административными регламентами, главной особенностью которых, по мнению А.В. Мартынова, является то, что он нормативно закреплял форму административно-процессуальных действий¹⁹⁹. Требования к административным регламентам определялись уже не действующим постановлением Правительства РФ²⁰⁰. После вступления в силу Федерального закона № 248-ФЗ значительная часть административных регламентов прекратили действовать²⁰¹.

¹⁹⁸ Зырянов С.М. Административный надзор // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. - Москва : Юриспруденция, 2010. С.58

¹⁹⁹ Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. №4. С.9

²⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 2 августа 2021 г. № 31 ст. 5904

²⁰¹ Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 7 июля 2021 г. № 686 «О признании утратившими силу приказа Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 14.11.2011 № 312 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соответствием обработки

Федеральный закон № 248-ФЗ принципиально изменил систему нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, перевел регламентацию административных процедур на уровень постановлений Правительства РФ. Новая система регулирования представлена актами двух уровней: на верхнем уровне Закон о контроле и законы о видах контроля, а на втором уровне – положение о виде контроля. Данное обстоятельство уже отмечалось в специальной литературе²⁰². При этом детальная процедурная регламентация осуществляется правительственными положениями о видах контроля.

Однако надо заметить, что положение о виде контроля мало отличается от ранее действовавшего административного регламента – в нем также предусматриваются ординарное (плановые проверки) и экстраординарное (внеплановые проверки) производства²⁰³. Новеллы Закона о контроле потребовали регламентировать процедуры проведения инспекционных визитов, особых видов контроля (надзора). Новыми положениями также следует считать процедуры проведения отдельных контрольных действий, которые могут проводиться в рамках контрольных (надзорных) мероприятий, порядок, по которому будут фиксироваться доказательства в каждом конкретном случае. Кроме того, установлены процедуры обжалования результатов проверки в административном порядке.

Федеральный закон № 248-ФЗ дает нам полное представление о том, какие вопросы должны быть рассмотрены в положении о виде контроля²⁰⁴. Необходимо отметить, что новый механизм умаляет значение

персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных» и внесенных в него изменений» // СПС КонсультантПлюс

²⁰² См. например: Старостин С.А. О соотношении понятий «Административный процесс», «Административное производство», «Административные процедуры» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №5 (21). С.104;

²⁰³ Конев С.И. Административное производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных // Образование. Наука. Научные кадры, №1, 2023, с. 85

²⁰⁴ Бланкетные нормы, содержащие формулировки «в соответствии с положением о виде контроля» (или аналогичные), встречается более 150 раз в тексте ФЗ-248 о контроле (надзоре)

партисипаторной демократии, значение которой может быть весьма существенным для повышения качества нормативного правового регулирования, проведения оценки регуляторного воздействия проектов нормативных правовых актов и оценки фактического воздействия обязательных требований. Партисипаторная демократия предполагает проведение публичных слушаний, обсуждений с участием всех заинтересованных сторон.

В своем исследовании С. В. Поленина в этой связи отмечает, что дефекты правотворчества могут быть исправлены в рамках правового регулирования²⁰⁵. В этом отношении повышение уровня регулирования от Федеральной службы в Правительство РФ соответственно ограничивает доступ к нормотворческим процедурам для заинтересованных сторон, включая сам Роскомнадзор, который, выявив в процессе мониторинга правоприменения дефекты регулирования, не может самостоятельно их устранить и должен обращаться в Правительство РФ.

Новеллы законодательства о контроле (надзоре), относящиеся к досудебному обжалованию решений контрольно-надзорных органов, действий (бездействия) их должностных лиц, заслуживают, безусловно, положительной оценки с точки зрения качества процедурной регламентации и строгого надведомственного контроля за их реализацией. Возможность использования услуги «Досудебное обжалование» на Едином портале государственных и муниципальных услуг существенно облегчает доступ к этому механизму защиты прав контролируемых лиц. Надо сказать, что требование о подписании жалобы простой электронной подписью несколько ограничивает право на обжалование, хотя обработка персональных данных без использования средств автоматизации остается допустимой²⁰⁶.

²⁰⁵ Законотворчество в Российской Федерации / С. В. Поленина; Ин-т государства и права Рос. акад. наук. - Москва : ИГПАН, 1996. С.26

²⁰⁶ Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2008 г. № 687 «Об утверждении Положения об особенностях обработки персональных данных, осуществляемой без

Сохранение традиционных (отличных от цифровых) способов взаимодействия граждан и государства остается принципом развития информационного общества в России²⁰⁷. Конечно же, законодателем была предусмотрена возможность восстановления пропущенного периода для обжалования, при условии, что оператор персональных данных предоставит веские основания для их пропуска²⁰⁸. Однако, возможны и более строгие меры, обусловленные материальными потерями, например, в случае реализации права запретить эксплуатацию оборудования и привлечь к ответственности виновных лиц²⁰⁹. Такое право, как указывает С.М. Зубарев, подчеркивает правоохранительную сущность надзорной деятельности. Там, где действуют обязательные требования, пишет профессор, соответствующие меры принуждения оправданы²¹⁰.

Однако, здесь вновь проявляется несогласованность двух отраслей законодательства в части определения круга контролируемых лиц. Граждане, не осуществляющие предпринимательскую деятельность, и органы публичной власти могут испытывать затруднения в осуществлении права на защиту.

Порядок рассмотрения обращений граждан предусматривает широкие возможности и допускает разные формы обращений – письменные,

использования средств автоматизации» // Собрание законодательства РФ от 22 сентября 2008 г. № 38 ст. 4320

²⁰⁷ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // Собрание законодательства РФ от 15 мая 2017 г. № 20 ст. 2901

²⁰⁸ п.7 ст.40 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5007

²⁰⁹ ст.90 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5007

²¹⁰ Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. №6 (82). С. 31

электронные, на личном приеме²¹¹. Обращение гражданина является юридическим фактом, порождающим правоотношение, то есть, создающим права и обязанности сторон. Неужели обжалование результатов проверки, проводимой физическим лицом, не является процедурой обращения? Применявшийся ранее регламент Роскомнадзора предусматривал личный прием заявителей²¹². Федеральный закон № 294-ФЗ уравнивал административный и судебный способы защиты контролируемых лиц²¹³. В отличие от него, Федеральный закон № 248-ФЗ установил досудебное обжалование как общее правило. Отказ от него возможен как исключение только применительно к муниципальному контролю²¹⁴. В этом отношении важно то, что в административном порядке обжалования заявитель не может активно участвовать и выступать в свою защиту, в отличие от судебной процедуры рассмотрения жалобы. Мы согласны с предложением Д.В. Леонова о том, что право на участие в рассмотрении жалобы необходимо обеспечить заявителю, если он считает это необходимым для себя²¹⁵.

В связи с вышеизложенными соображениями предполагается целесообразным дополнение Постановления Правительства №1046 нормой, позволяющей осуществлять личный прием операторов персональных

²¹¹ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 8 мая 2006 г. № 19 ст. 2060

²¹² См. п.106 Приказа Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 14 ноября 2011 г. № 312 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации»

²¹³ См. п.4 ст.21, п.1 ст.23 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I) ст. 6249

²¹⁴ См. п.4. ст. 39 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5007

²¹⁵ Леонов Д.В. Административно-правовой институт досудебного обжалования : дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Леонов Денис Валерьевич; [Место защиты: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации]. - Москва, 2020. С. 88

данных, не являющихся субъектами предпринимательской деятельности, но при этом оспаривающих результаты проверок. С.М. Зырянов, характеризуя уровень дискреции субъектов контроля (надзора), сделал справедливое замечание: «Это не вопрос доверия институтам государственной власти, но вопрос реализации конституционного принципа приоритета интересов человека перед интересами государства, первичности прав человека»²¹⁶.

Вместе с тем, если ординарное и экстраординарное производство регламентируются достаточно полным образом и несмотря на отмечаемые изменения, все же остается привычной формой взаимодействия регулятора и подконтрольных лиц, то вопрос об особом надзорном производстве представляет интерес для настоящего исследования.

Одна из важных новелл законодательства о контроле (надзоре) требует дополнительного рассмотрения. Речь идет о регламентации проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами. С одной стороны, мероприятия без взаимодействия могут проводиться в рамках рассматриваемого в работе вида контроля и предусмотрены Положением о нем. С другой стороны, Федеральный закон о персональных данных указывает на самостоятельные виды контроля (надзора), проводимые без взаимодействия с контролируемыми лицами. Эти виды контроля выведены за рамки других видов контроля (надзора). Правительство РФ регламентирует два вида контроля, проводимого без взаимодействия: наблюдение за соблюдением требований при размещении информации в сети «Интернет»; наблюдение за соблюдением требований посредством анализа информации о деятельности оператора персональных данных, которая представляется в Роскомнадзор или иные органы власти²¹⁷.

²¹⁶ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 Москва, 2010. С.272

²¹⁷ п.59 Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» // Собрание законодательства РФ от 5 июля 2021 г. № 27 (часть III) ст. 5424

Следует сделать оговорку, что в данном случае наблюдение не является мониторингом, в том смысле, который заложен в п. 1 ст. 96 Закона о контроле. Указанные виды контроля, именуемые в постановлении Правительства РФ «наблюдением», осуществляются уполномоченными должностными лицами, целенаправленно, систематически, регулярно, непрерывно, с применением дистанционных форм и методов. Мониторинг как форма контроля (надзора) подчиняется принципу добровольности взаимодействия регулятора и подконтрольных лиц. В то время как процессуальное основание для проведения наблюдения – это задание руководителя Роскомнадзора или руководителя его территориального подразделения. Обращает на себя внимание тот факт, что поводом для наблюдения может быть поручение Президента РФ, Правительства РФ, руководителя контролирующего органа либо поступление информации извне (от органа публичной власти, иного лица, появления публикации в средствах массовой информации или в интернете) о нарушении прав субъекта персональных данных и (или) о несоблюдении обязательных требований. В связи с этим необходимо отметить неопределенность в части возможности проведения Роскомнадзором мероприятий по контролю (надзору) без взаимодействия с контролируемыми лицами. Закон о контроле в п. 2 ст. 57 такую возможность допускает. Однако Федеральная служба в своих планах работы такие мероприятия не указывает²¹⁸. Анализ более раннего периода позволяет сделать вывод, что правоприменитель активно использовал наблюдение. Из отчета Роскомнадзора за 2020 г. следует, что им было проведено 2057 из запланированных 2103 мероприятий систематического наблюдения в рамках выполнения функции по контролю (надзору) за обработкой персональных данных. При проведении 551 одного из этих

²¹⁸Планы проверок [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/> (дата обращения 11.02.2023 г.)

мероприятий были выявлены нарушения²¹⁹. В контексте рассматриваемого аспекта следует также уточнить, что наблюдение (вне зависимости от формы) исключено из перечня внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, для которых требуется согласие прокуратуры²²⁰.

Еще одно обстоятельство указывает на противоречия положений законодательства об административных правонарушениях и законодательства о контроле (надзоре). Поступление в Роскомнадзор информации о нарушении прав граждан и (или) нарушении требований обработки персональных данных является юридическим фактом для возникновения правоотношений, составляющих одновременно предметы двух институтов административного права. На основании такой информации можно назначить мероприятие по контролю (надзору) или возбудить дело об административном правонарушении. Федеральный законодатель внес в КоАП РФ ряд изменений, направленных на ликвидацию этой неопределенности. В соответствии с ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, оценка соблюдения которых составляет предмет контроля (надзора), может быть возбуждено только после проведения контрольного (надзорного) мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом или по результатам постоянного контроля (надзора), постоянного рейда и оформления их результатов. Однако, ч. 3.5 ст. 28.1 КоАП РФ выводит правонарушения, предусмотренные ч. 1 – 2.1, 4, 3, 5, 5.1 и 6 ст. 13.11 КоАП РФ из-под действия данного правила. Интересно, что исключения из общего правила обусловлены весьма своеобразными обстоятельствами – поступление данных, подтверждающих событие

²¹⁹ Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля (надзора) за 2020 год – М., 2021. С 177.

²²⁰ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2021 г. №294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

правонарушения от лица, его совершившего, в случае совершения правонарушения средством массовой информации.

Можно согласиться с профессором С.М. Зыряновым, полагающим, что логично было бы сначала провести проверку и только потом начинать производство по делу об административном правонарушении²²¹.

Помимо этого, та же логика правоохранительной деятельности требует если не полного исключения факторов риска, которые могут привести к нарушениям прав и законных интересов, то хотя бы их сведения к минимуму. И на реализацию этой подзадачи направлена профилактика нарушений в рассматриваемой сфере. А.П. Шергин уделял значительное внимание предотвращению правонарушений и разработке механизма устранения факторов, способствующих их возникновению²²². Контрольно-надзорная деятельность является таким механизмом, являясь «одним из важнейших организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины в системе государственного управления»²²³. Кроме того, обеспечивая оценку соблюдения установленных правил и норм, она играет роль предварительной защиты интересов прав субъектов, чьи данные обрабатываются. Это позволяет выявить потенциальные нарушения заранее, а также воздействовать на контролируемые лица. Как следует из содержания №248-ФЗ о контроле (надзоре), выстраиваемая модель отношений ориентируется на превенцию и профилактику нарушений обязательных требований лицами, кому они адресованы²²⁴. Однако, как оценивает С.М. Зырянов «сложившаяся

²²¹ Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти : дис. ... доктора юридических наук : 12.00.14 Москва, 2010. С.293

²²² Шергин А.П. Концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей. М., 2003. С. 15.

²²³ Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу об особенностях концепции проекта федерального закона об основах государственного и муниципального контроля и надзора // Ленинградский юридический журнал, №2 (40), 2015 г. С.122

²²⁴ Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 21 декабря 2016 г. № 12) // СПС КонсультантПлюс

в России модель регулирования является командно-контрольной, основанной на сдерживании, преимущественно административным принуждением»²²⁵. Вместе с тем, профилактика становится не просто формой контроля²²⁶, но самостоятельным направлением деятельности в его рамках.

Как уже отмечалось выше, установлены четыре группы тяжести потенциальных последствий возможного нарушения обязательных требований – от А до Г. Категоризация рисков используется для планирования контрольно-надзорной деятельности. Такой метод классификации контролируемых лиц нельзя признать соответствующим целям и сущности риск-ориентированного подхода. Вместе с тем, он не может быть признан удовлетворительным по отношению к целям законодательства о контроле (надзоре), которые направлены на предотвращение нарушений обязательных требований. «В соответствии со статьей 8 Федерального закона № 248-ФЗ, деятельность субъектов управления ориентирована на стимулирование добросовестного соблюдения требований»²²⁷, не обязательно посредством проведения проверок. Поэтому органы контроля (надзора) обязаны предусматривать соответствующие стимулы, информировать граждан о мерах, направленных на повышение их добросовестности.

Порядок применения мер по стимулированию добросовестности изложен в статье 48 Федерального закона № 248-ФЗ. Меры стимулирования и порядок оценки добросовестности должны быть предусмотрены в

²²⁵ Зырянов С.М. Новая регуляторная политика в России - модернизация командно-контрольной модели регулирования // Публичное право сегодня, 2021 № 2 (8) с. 50

²²⁶ см., например, Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. №3 (41), С.209, Воронкова, С.В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения : административно-правовые аспекты : дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Воронкова Светлана Владимировна; [Место защиты: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского]. - Нижний Новгород, 2020 г., с.200

²²⁷ Взаимодействие бизнеса и власти в современной России. Регуляторная политика и контрольно-надзорная деятельность / С. М. Плаксин, В. Д. Казикаев (руководители авт. колл.), Д. Р. Алимпеев, А. В. Варварин, Н. Е. Дмитриева, А. В. Кнутов, А. В. Чаплинский. — М.: РСПП, 2021. С 184

положении о виде контроля и раскрываться на официальном сайте органа контроля (надзора). Кроме того, они имеют тесную связь с применением риск-ориентированного подхода. Категория риска должна быть установлена в соответствии с положениями статей 3, 4 и 23 Федерального закона № 248-ФЗ в отношении конкретного объекта контроля (надзора) необходимо учитывать результаты оценки добросовестности контролируемых лиц на основе данных об их деятельности за 1-3 года в зависимости от категории риска. При этом учитываются сведения о том, какие мероприятия реализует контролируемое лицо для снижения риска, внедрило ли оно сертифицированную систему внутреннего контроля, обеспечивает ли орган контроля доступ к своим информационным ресурсам, которые используются для осуществления контроля, заключено ли соглашение о добровольном страховании рисков, проводит ли добровольную сертификацию или независимый аудит соблюдения требований в области обработки персональных данных.

Таким образом, мы выявили несогласованность правил, установленных Положением о контроле (надзоре) за обработкой персональных данных, требованиям Закона о контроле и требованиям к защите персональных данных в той части, что контролируемое лицо не может повлиять на присвоенную ему категорию риска. При этом сам Роскомнадзор в 2020 г. ставил перед собой задачу устанавливать меры, направленные на повышение уровня лояльности и ответственности подконтрольных лиц, методику и критерии, позволяющие оценить степень их добросовестности²²⁸. В аналогичных документах на последующие годы этой задачи уже нет²²⁹.

²²⁸ Приказ Роскомнадзора от 21 декабря 2020 года № 160 «Об утверждении Программы профилактики правонарушений в области обязательных требований на 2021 год // СПС КонсультантПлюс.

²²⁹ см. например: Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 20 декабря 2021 г. № 250 «Об утверждении Программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год» // СПС КонсультантПлюс, Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 23

Стоит также рассмотреть неопределенность терминов, используемых в Законе о контроле в части регламентации профилактики нарушений обязательных требований. Эта неопределенность основана на положениях Федерального закона о контроле и далее развивается в ведомственных нормативных правовых актах, в которых регламентируется профилактика нарушений обязательных требований²³⁰ и профилактика рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям²³¹. Вызывают вопросы и конструкция «профилактика риска». Риск в экономике и в праве определяется как вероятность и измеряется как отношение возможного размера потерь к вероятности их возникновения.

Риск определяется как вероятность причинения вреда определенного размера, поэтому предупреждать риск невозможно, его можно снижать. В литературе правильно отмечается, что разница между профилактикой нарушений обязательных требований и профилактикой рисков причинения вреда заключается в различии между профилактикой риска причинения вреда и профилактикой предотвращения его возникновения²³². В таком представлении риска его невозможно предотвратить, можно только снижать.

Если же рассматривать профилактику правонарушений как функцию органа исполнительной власти, то мы увидим, что у этой функции есть свои цели и задачи, а также средства их достижения. Утвержденная Роскомнадзором Программа профилактики рисков причинения вреда

декабря 2022 г. №207 «Об утверждении Программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2023 год» // СПС КонсультантПлюс

²³⁰ см. например Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 21 декабря 2020 г. № 160 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований на 2021 год» // СПС КонсультантПлюс

²³¹ см. например Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 20 декабря 2021 г. № 250 Об утверждении Программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год» // СПС КонсультантПлюс

²³² Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С.175

(ущерба) охраняемым законом ценностям предусматривает в качестве цели предупреждение нарушений обязательных требований, а в качестве средств - правовое информирование, повышение уровня правовой грамотности, внедрение и дальнейшее совершение риск-ориентированного подхода. Такие словесные конструкции не могут рассматриваться как цели.

Правовое информирование – один из путей повышения правовой грамотности, разделить эти средства невозможно. Если рассматривать совершенствование риск-ориентированного подхода, то он вообще мало связан с профилактикой. Логично было бы предположить, что профилактика, которую надо рассматривать как общую или персонифицированную, осуществляется преимущественно информированием, широким освещением требований законодательства, способов их соблюдения, распространением аналитических материалов, социальной рекламой и т.д.

Относительно третьей цели, можно сказать, что она была поставлена в начале 2016 года, когда было осуществлено внедрение риск-ориентированного подхода, ввиду принятия соответствующего нормативного правового акта²³³. Цель внедрения риск-ориентированного подхода связана с повышением эффективности расходования ресурсов исполнительной власти за счет снижения частоты проведения проверок при повышении защищенности охраняемых законом интересов. Как отмечают А.Ю. Соколов с коллегами, здесь важно определить критерии оценки применимости данного подхода к конкретной сфере отношений²³⁴.

В целях предотвращения нарушений в области обработки персональных данных согласно перечню профилактических мероприятий, установленному в п. 13 Положения о рассматриваемом виде контроля,

²³³ Постановление Правительства № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

²³⁴ Соколов А.Ю., Кротов К.С. Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности // Вестник саратовской государственной юридической академии, №5, 2021 г. С.89

должны осуществляться информирование, обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование и профилактические визиты. В этот перечень не вошли меры по стимулированию добросовестности и самообследование, можно предположить, что они не были учтены в Положении, потому что Федеральный закон № 248-ФЗ относит их к дополнительным.

Самообследование проводится в автоматизированном режиме по проверочному листу, утвержденному органом контроля (надзора). Предполагается, что по результатам самообследования можно было бы изменить категорию риска. В качестве мер по стимулированию добросовестности законодатель подразумевает совокупность нематериальных поощрений, но какие именно из них будут применяться – регулятор должен определить самостоятельно.

Первым в числе мер профилактики названо информирование, содержательная часть которого определена ст.46 248-ФЗ о контроле. С этой позиции Роскомнадзором размещены нормативные акты, регулирующие рассматриваемую сферу общественных отношений, формируется соответствующая электронная библиотека, разрабатываются кодексы добросовестных практик, есть записи выступлений должностных лиц регулятора на различных конференциях и др. Как минимум, такой подход позволяет говорить о стремлении контрольного органа к повышению уровня правовой грамотности подконтрольных субъектов.

Обобщение правоприменительной практики – ежегодно публикуемый доклад регулятора о выполнении плана и показателей работы. Этот документ содержит анализ и статистику типичных нарушений обязательных требований, а также определяет выбор документального или выездного контрольного (надзорного) мероприятия для осуществления контроля за соблюдением обязательных требований. В заключение сделан вывод, о достаточности существующего регулирования и усилении разъяснительной и профилактической работы. Данный вывод, с одной стороны, подтверждается

практикой административной юрисдикции по вопросам ответственности за нарушения обязательных требований в рассматриваемой сфере в судебных инстанциях: в 2017 г. – 5785 вынесенных постановлений о наказании, в 2018 г. – уже 1 736 постановлений, в 2019 г. – 1382 постановления, в 2020 г. – 825 постановлений, а в 2021 г. – 503 постановления²³⁵. Одновременно с этим, регулятор отмечает рост утечек записей с персональными данными²³⁶. С другой стороны – правоприменительной практикой самого контрольного органа. Как отмечается в отчете о выполнении Плана и показателей деятельности Роскомнадзора, наиболее распространенными нарушениями в рассматриваемой области на 2021 год являются два их вида: несоблюдение установленного порядка уведомления уполномоченного органа и отсутствие необходимых и достаточных мер по защите персональных данных со стороны оператора.

Обнаружение данных, свидетельствующих о наличии возможных нарушений обязательных требований, дает основание для вынесения предостережения или предупреждения. В литературе встречается точка зрения, что это могло быть самообследование²³⁷. Однако, как отмечалось выше, данная мера вообще вне поля правового регулирования на момент написания работы.

Консультирование (не будем углубляться в момент, что по своей природе мало чем отличается от информирования) является формой адресного, персонализированного профилактического мероприятия.

И, наконец, обязательный профилактический визит, применяемый в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям высокого и

²³⁵ Судебная статистика РФ [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://stat.ami-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения 04.01.23 г.)

²³⁶ РКН: 230 млн записей с личными данными россиян утекли в сеть с начала 2022 года [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5559664> (дата обращения 04.01.23 г.)

²³⁷ Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. С.184

значительного риска. Обращает на себя характеристика этого профилактического мероприятия как «обязательного». Одновременно с этим п.6 ст. 52 Федеральный закон о контроле №248-ФЗ и п.31 Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» дает возможность контролируемому лицу отказаться от данной формы предварительного контроля. Эта терминологическая неточность находит и дальнейшее отражение в указанном акте - по итогам обязательного профилактического визита составляются разъяснения рекомендательного характера. И вместе с тем, если в результате профилактического визита выявлены нарушения обязательных требований, то данная информация становится преюдиционной по своей природе и направляется уполномоченному территориальному подразделению регулятора с целью инициации уже контрольных мероприятий. В подобных условиях автор небезосновательно считает логичным воспользоваться правом отказа и воспользоваться консультированием. И следует отметить, что сущность профилактического визита сведена к профилактической беседе инспектором по месту осуществления деятельности оператора или посредством конференцсвязи.

На основе анализа системы предотвращения правонарушений в области обработки персональных данных можно сделать следующий вывод: постепенно, государство внедряет в свою деятельность принцип «выполнять требования по правилам выгоднее, чем оплачивать штраф» и в этом контексте роль предупреждения значительно возрастает. Совершенно очевидно, что в области административного права давно известно такое явление как профилактика и предупреждение. Особое значение в качестве профилактики придавал А.И Елистратов, по мнению которого, «для того, чтобы вызвать «самопроизвольное повиновение» граждан закону, необходимо заменить полицию, с ее характерными свойствами правительственной опеки над безличными обывателями, более

совершенными методами управления, рассчитанными на подъем общественного самосознания и общественной самодеятельности»²³⁸. Доктрина советского административного права также уделяла большое внимание методам убеждения и профилактики, проводя параллель между глубиной преобразований в какой-либо сфере и убеждением в правильности этих преобразований граждан²³⁹.

Однако, как органы, участвующие в регулировании общественных отношений в сфере обработки персональных данных и в контрольно-надзорной деятельности, не показывают стремления разрабатывать новые формы профилактики и внедрять их в практику своей деятельности, придерживаясь консервативного подхода. В утвержденных Правительством РФ положениях о видах контроля (надзора) лишь крайне незначительная часть предусматривает профилактические мероприятия, выходящие за рамки минимальных требований Закона о контроле²⁴⁰. По нашему мнению, в условиях кратного за каждые три года роста количества операторов такие меры становятся обязательными.

Если рассмотреть, какие средства позволяют обеспечить соблюдение такого ключевого требования, как уведомление о начале обработки персональных данных, то мы увидим, что эту обязанность можно исполнить как в электронной форме, так и в форме бумажного документа. Оценить степень соблюдения данного требования можно по контрольным вопросам,

²³⁸ Елистратов А. И. Административное право: Лекции А. И. Елистратова. - Москва, Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1911 С.34

²³⁹ Петров Г. И. Основы советского социального управления. — Л.: Изд-во Ле-нингр. ун-та, 1974 г., С.263

²⁴⁰ См. например: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1064 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации» // Собрание Законодательства РФ от 5 июля 2021 г. № 27 (часть III) ст. 5440, Постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 991 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области железнодорожного транспорта» // Собрание Законодательства РФ от 5 июля 2021 г. № 27 (часть II) ст. 5379

утвержденным Федеральной службой²⁴¹. Контрольные вопросы позволяют определить, как обрабатываются специальные категории персональных данных, сколько записей внесено в информационную систему, есть ли возможность трансграничной передачи данных и т.д. Если эту систему дополнить самообследованием, Роскомнадзор получит возможность в режиме реального времени классифицировать операторов и измерять вероятность причинения ими вреда субъектам персональных данных²⁴².

Вторая составляющая – это меры, направленные на стимулирование добросовестности, которые можно применить по отношению к оператору персональных данных. Представляется логичным и правильным применять их для изменения категории риска для подконтрольных лиц. В этой связи необходимо дополнить Положение о рассматриваемом виде контроля критериями добросовестности. Такими критериями могли бы быть следующие:

- отсутствие сведений о направлении предостережений;
- отсутствие фактов поступления жалоб;
- отсутствие сторонней информации о нарушении обязательных требований.

Профилактические меры в итоге призваны установить позитивные отношения между регулятором и операторами. Роскомнадзор должен убедить контролируемых лиц в том, что сотрудничество выгодно для них.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Необходимо обеспечить условия для переговоров между операторами, в том числе не осуществляющими предпринимательскую деятельность, и

²⁴¹ Приказ Роскомнадзора от 24.12.2021 № 253 (ред. от 10.01.2023) «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами» // СПС КонсультантПлюс

²⁴² Конев С.И. Профилактика нарушений обязательных требований в области обработки персональных данных // Закон и право, 2023, №5, С.88

должностными лицами Роскомнадзора, в ходе такого общения будет обеспечена более эффективная профилактика нарушений обязательных требований.

2. В целях минимизации дискреционных полномочий регулятора дополнить часть 3.5 ст.28.1 КоАП РФ, правилом, регулирующим особенности возбуждения производства по делу об административном правонарушении и предусмотреть обязанность контролирующего органа провести внеплановую проверку в форме наблюдения, в случае поступления информации от иных лиц о нарушении обязательных требований до возбуждения дела об административном правонарушении.

3. Контрольно-надзорной деятельности является механизмом, который изначально направлен на профилактику правонарушений в отношении контролируемых лиц. При этом, учитывая сложившиеся тенденции регулирования, можно утверждать, что профилактические мероприятия стали занимать более обособленное положение в процессе осуществления функций контроля (надзора).

4. В рассматриваемой группе отношений отсутствуют явно установленные меры стимулирования добросовестного поведения, в связи с чем в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в области обработки персональных данных целесообразно предусмотреть в качестве стимулирующей меры автоматический перевод оператора в более низкую категорию риска, при условии, что в течение года им не были допущены нарушения обязательных требований и «утечек» персональных данных.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях контроль и надзор приобретают важнейшую роль в регуляторной политике нашего государства. Исходя из анализа осуществления контроля (надзора) в области обработки персональных данных, можно сформулировать ряд рекомендаций по совершенствованию данного направления деятельности Роскомнадзора.

Надзор, как функция органа власти, становится весьма формализованным. Одновременно происходит смещение деятельности регулятора в сторону профилактики нарушения обязательных требований. Однако действующая формулировка №152-ФЗ о персональных данных представляется абстрактной и недостаточной для целей контрольно-надзорной деятельности. Таким образом, автор полагает целесообразным дополнить п.1 Постановления Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1046 «О федеральном государственном контроле (надзоре) за обработкой персональных данных» нормой следующего содержания:

«Настоящее Положение устанавливает порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных. Персональные данные - любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному, или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных); определяемое физическое лицо - это лицо, которое может быть идентифицировано прямо или косвенно, в частности, посредством ссылки на Ф.И.О., паспортные данные, а именно дату и место рождения, место регистрации и место фактического проживания».

Помимо этого, необходимо в Рекомендациях Роскомнадзора по составлению политики оператора в отношении обработки персональных данных, в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», п.3.2 дополнить следующим образом:

«Целями сбора и обработки персональных данных являются реализация требований законов и иных нормативных актов, либо обработка осуществляется для исполнения обязательств перед субъектом персональных данных, с дальнейшим уточнением по виду деятельности оператора».

Правовое положение контролируемых лиц определяется несколькими факторами, составляющими их правовой статус. Выявленное в ходе исследования несовпадение по объему «контролируемое лицо» и «оператор персональных данных» приводит к тому, что в число контролируемых лиц попадают органы государственной и муниципальной власти, а также лица, не имеющие статуса индивидуального предпринимателя. Важно принять меры по законодательному восполнению указанного пробела. В связи с чем предлагается дополнить положения Федерального закона №248-ФЗ нормой, согласно которой:

«Организация и осуществление федерального государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных регулируются федеральным законом о виде контроля, принимаемыми в соответствии с ним положением о виде федерального государственного контроля (надзора) и (или) нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти».

Также для обеспечения эффективного контроля (надзора) в области обработки персональных данных, осуществляемой органами государственной и муниципальной власти, предлагается переименовать гл. 5 Федерального закона № 152-ФЗ «Защита прав субъектов персональных данных» и дополнить ее новой статьей.

«Статья 23.2 «Ведомственный и надведомственный контроль за обработкой персональных данных»

Надведомственный контроль за обеспечением соблюдения обязательных требований в области обработки персональных данных, в органах государственной власти осуществляет федеральный орган

исполнительной власти, на который возложены функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных.

В целях обеспечения защиты персональных данных, органы государственной власти, осуществляющие их обработку, должны проводить контроль за соблюдением требований к защите этих сведений во всех подведомственных и подчиненных им структурах, в учреждениях и организациях, которые занимаются их обработкой».

Положение, содержащее критерии и способы осуществления контроля за обработкой персональных данных, которые могут быть предложены для организации надведомственного и ведомственного контроля в области обработки персональных данных, сформулированы в Приложении №4.

Анализируя правовое положение регулятора, мы отметили, что в статусе Роскомнадзора отчётливо прослеживается три направления деятельности: уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных, орган контроля (надзора) и орган профилактики нарушений обязательных требований. При этом в каждой из сфер деятельности были сформулированы свои цели и задачи, которые включают в себя функции, полномочия и права, а также обязанности и ответственность. Однако, Роскомнадзор в своей деятельности руководствуется одним и тем же подходом к защите прав субъектов персональных данных, а также контролю (надзору) за соблюдением их прав. Все вышеуказанное выдвигает требование к отчетности регулятора с позиции эффективности и результативности. В этой связи необходимо утвердить приказ Роскомнадзора об индикативных показателях для осуществления государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных, перечень которых представлен в Приложении № 1.

С учетом того, что полномочия по защите прав субъектов персональных данных представляют собой часть полномочий по контрольного (надзорного) органа, требуется регламентация действий

должностного лица Роскомнадзора при поступлении обращения о факте нарушения прав субъектов персональных данных. Для этого необходимо дополнить ч. 5 ст. 23 №152-ФЗ «О персональных данных» следующей нормой:

«Уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных обязан при получении обращения от субъекта персональных данных, в котором содержатся факты нарушения требований в области обработки персональных данных, обязан провести внеплановую проверку».

Одним из возможных путей совершенствования государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных является применение профилактических мер. В этой связи представляется возможным дополнить Постановление Правительства РФ №1046 положениями о мерах стимулирования добросовестности. Для этого включить в п.13 указанного акта подпункт им посвящённый, а ключевыми критериями для оценки добросовестности, по мнению автора, являются:

- отсутствие уведомлений регулятора о недопустимости нарушений в области обработки персональных данных;
- отсутствие случаев обращения субъектов персональных данных о нарушении их прав в течение года;
- отсутствие у Роскомнадзора информации о нарушении обязательных требований в сфере обработки персональных данных, полученных из иных источников.

В ходе исследования определено, что обобщение результатов оценки соблюдения обязательных требований является поводом для привлечения контролируемого лица к административной ответственности. Это предполагает корреляцию между перечнем обязательных требований и описания признаков объективной стороны соответствующей статьи КоАП. Одновременно нарушения требований законодательства о персональных данных могут образовывать составы правонарушений, имеющие иные объекты. Кроме того, действующая редакция ст. 13.11 КоАП охватывает не

действия (бездействия) оператора по охране персональных данных. В целях приведения норм ст.13.11 КоАП в соответствии с законом о виде контроля и учета автор предлагает изложить объективную сторону данной нормы следующим образом:

«Статья 13.11. Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных

1. Нарушение обязательных требований в области обработки персональных данных

2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи.»

Проведенный анализ контрольно-надзорных процедур в сфере обработки персональных данных выявил ряд пробелов в их законодательном регулировании. Для их восполнения, а также с учетом конституционного принципа приоритета права и свобод человека и гражданина, необходимо внести в правила, предусмотренные Постановлением Правительства №1046 нормы о личном приеме подконтрольных лиц, которые не осуществляют предпринимательскую деятельность, но имеют возражения по результату проверок соблюдения ими обязательных требований в сфере обработки данных о личности. Одновременно с этим, в целях минимизации дискреционных полномочий регулятора, представляется целесообразным дополнить нормы КоАП РФ правилами о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, основываясь на сведениях, полученных от иных субъектов в ходе проведения внеплановой проверки в виде наблюдения.

Итоги проведенного анализа теоретических и практических аспектов реализации функции контроля (надзора) в области обработки персональных данных позволяют утверждать, что задачи данного исследования были решены, цель – достигнута, а предложенные автором рекомендации могут послужить основой для совершенствования административно-правового регулирования контроля (надзора) в рассматриваемой области.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты и распорядительные документы

1. Конституция Российская Федерация: принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Рос. газ. – 1993. – 25 дек.; 2020. – 4 июля.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 1

3. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-I «О государственной тайне» // Российская газета от 21 сентября 1993 г. № 182

4. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ от 7 января 2002 г. № 1 (часть I) ст. 3

5. Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 236-ФЗ «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на территории Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 5 июля 2021 г. № 27 (часть I) ст. 5064

6. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 8 мая 2006 г. № 19 ст. 2060

7. Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 27 декабря 2021 г. № 52 (часть I) ст. 8973

8. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ от 29 декабря 2008 г. № 52 (часть I) ст. 6249

9.Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрании законодательства РФ от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3451

10.Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ от 2 августа 2010 г. № 31 ст. 417

11.Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5006

12.Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 3 августа 2020 г. № 31 (часть I) ст. 5007

13.Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ от 15 марта 2004 г. № 11 ст. 945

14.Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 26 декабря 2016 г. № 52 (часть V) ст. 7614

15.Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // Собрание законодательства РФ от 15 мая 2017 г. № 20 ст. 2901

16.Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2021 г. №294 «О реализации Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 15.05.22 г.);

17.Приказ Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы от 11.03.2020 № 61-02-122/20 «Об утверждении Порядка предоставления данных в государственную информационную систему «Единая региональная навигационно-информационная система города Москвы»// Официальный интернет-портал правовой информации. – Москва, 07.03.2023. – URL: [Электронный ресурс]: <http://www.mos.ru> (дата обращения 07.03.23 г.);

18.Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 8 декабря 2021 г. № 1313 «Об утверждении индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере электронной подписи» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 25.04.23 г.);

19.Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 15 ноября 2021 г. №1187 «Об утверждении перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 10.01.22 г.);

20.Приказ Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 7 июля 2021 г. № 686 «О признании утратившими силу приказа Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 14.11.2011 № 312 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных» и внесенных в него изменений» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 21.08.22 г.);

21.Приказ Минфина России от 1 марта 2022 г. № 81 «Об утверждении индикативных показателей, применяемых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники, в том числе за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 15.07.23 г.);

22.Приказ МЧС России от 16 сентября 2021 г. № 613 «Об утверждении индикативных показателей для федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 13.06.22 г.);

23.Приказ Роскомнадзора от 05.11.2019 № 290 «О признании утратившим силу приказа Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 10 февраля 2015 г. № 13 «Об утверждении Инструкции по работе с обращениями граждан, объединений граждан и юридических лиц в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальных органах» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 05.12.22 г.);

24.Приказ Росприроднадзора от 29.03.2021 № 140 «Об обработке персональных данных в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органах» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 09.07.23 г.);

25.Приказ Федеральной пробирной палаты от 17.02.2021 № 21н «Об обработке персональных данных в Федеральной пробирной палате и ее территориальных органах» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 19.09.22 г.);

26.Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 20 декабря 2021 г. № 250 Об утверждении Программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 15.05.22 г.);

27.Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 21 декабря 2020 г. № 160 «Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований на 2021 год» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 18.02.22 г.);

28.Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 24 декабря 2021 г. № 253 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 14.09.22 г.);

29.Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 30 мая 2017 г. № 94 «Об утверждении методических рекомендаций по уведомлению уполномоченного органа о начале обработки персональных данных и о внесении изменений в ранее представленные сведения», Разъяснения законодательства в сфере защиты прав субъектов персональных данных [Электронный ресурс]: URL: <https://66.rkn.gov.ru/directions/p18760/p20284/>

(дата обращения 16.03.23 г.); Приказ Федеральной службы по техническому и экспортному контролю от 11 февраля 2013 г. № 17 «Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 05.08.22 г.);

Акты судебной практики

30. Апелляционное определение Московского городского суда от 22.05.2014 № 33-14709 [Электронный ресурс]: URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/957f8cd4-63f9-4f26-bfc2-223eec1fb06c> (дата обращения 16.03.23 г.)

31. Определение Московского городского суда от 10.11.2016 по делу № 33-38783/2016 [Электронный ресурс]: URL: <https://mos-gorsud.ru/mgs/services/cases/appeal-civil/details/19d661b0-6b14-48eb-b753-9adbf19fe32a> (дата обращения 16.03.23 г.)

32. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 // СПС КонсультантПлюс,

33. Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 3 мая 2005 г. № А66—5004/2004 [Электронный ресурс]: URL: <https://sudact.ru/arbitral/court/reshenya-fas-severo-zapadnogo-okruga/> (дата обращения 16.03.23 г.)

34. Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.12.2008 по делу № А13-10162/2008 [Электронный ресурс]: URL: <https://sudact.ru/arbitral/court/reshenya-14-arbitrazhnyi-apelliatsionnyi-sud/> (дата обращения 16.03.23 г.)

35. Решение Колпинского районного суда (город Санкт-Петербург) № 2А-7072/2019 2А-7072/2019~М-6944/2019 М-6944/2019 от 17 декабря 2019 г.

по делу № 2А-7072/2019 [Электронный ресурс] :
<https://sudact.ru/regular/doc/icsHgzn1s9lp/> URL: (дата обращения 16.03.23 г.)

36.Решение Ленинского районного суда (город Севастополь № 12-274/2019 от 30 июля 2019 г. по делу № 12-274/201 [Электронный ресурс]:
<http://leninskiy.sev.sudrf.ru/> URL: (дата обращения 16.03.23 г.)

37.Решение по делу 12-0531/2022 Зеленоградского районного суда Москвы // [Электронный ресурс]: URL: <https://mosgorsud.ru/rs/zelenogradskij/services/cases/appeal-admin/details/2774eb80-ec77-11ec-8632-f5840212d50a?docsRangeDateFrom=23.06.2022&docsRangeDateTo=23.06.2022&formType=fullForm#tabs-3> (дата обращения 25.08.23 г.)

Международные правовые акты

38.Laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial intelligence act) and amending certain union Legislative acts // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/> дата обращения 28.07.2023 г.)

39.Model AI Governance Framework // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://www.pdpc.gov.sg/-/media/files/pdpc/pdf-files/resource-for-organisation/ai/sgmodelaigovframework2.pdf> (дата обращения 28.07.2023 г.)

40.Модельный закон СНГ «О персональных данных», принятого на 14 пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (Постановление № 14-19 от 16 октября 1999 года) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 18.02.22 г.);

Нормативные правовые акты иностранных государств

41. Personal Data Protection act 2012 // Электронный ресурс: URL: <https://sso.agc.gov.sg/Act/PDPA2012> (дата обращения 28.07.2023 г.);

42. The Children's Online Privacy Protection Act of 1998 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/rules/childrens-online-privacy-protection-rule-coppa> (дата обращения 28.07.2023 г.);

43. The Privacy Act of 1974 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: [https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=\(title:5%20section:552a%20edition:prelim](https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=(title:5%20section:552a%20edition:prelim) (дата обращения 28.07.2023 г.);

44. The US Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://aspe.hhs.gov/reports/health-insurance-portability-accountability-act-1996> (дата обращения 28.07.2023 г.);

45. Закон «О защите личных данных» Объединенных Арабских Эмиратов от 2021 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://ai.gov.ae/personal-data-protection-law/> (дата обращения 28.07.2023 г.);

46. Закон Кыргызской Республики «Об информации персонального характера» от 14 апреля 2008 года № 58 // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=22274 (дата обращения 28.07.2023 г.);

47. Закон Республики Молдова от 8 июля 2011 года №133 «О защите персональных данных» // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=51097 (дата обращения 28.07.2023 г.);

48. Закон Японии «О персональной информации» №57 от 2003 г. // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/APPI.pdf> (дата обращения 28.07.2023 г.);

49. Регламент Европейского Парламента и Совета 2016/679 «О защите физических лиц в отношении обработки персональных данных и о

свободном перемещении таких данных и отмене Директивы 95/46 / ЕС (Общие правила защиты данных)» // [Электронный ресурс]: URL: Режим доступа: <https://ogdpr.eu/ru/gdpr-2016-679/chapter-1/statya-4-opredeleniya> (дата обращения 28.07.2023 г.);

Монографии, учебники, учебные пособия

50. Административное право: учебник. – Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2008 – 800 с.

51.Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография: научная специальность 12.00.14 «Административное право; финансовое право» / А. В. Мартынов; под науч. ред. Ю. Н. Старикова. - Москва: ЮНИТИ: Закон и право, 2010 – 183 с.

52.Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М., 1981. Т. 2. – 359 с.

53.Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. – 286 с.

54.Бахрах Д. Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 2000 – 622 с.

55.Бачило И. Л. Функции органов управления. – М., 1976. – 198 с.

56.Бойкова, О.Ф. Персональные данные: обработка, использование и защита [Текст]: методические рекомендации / О. Ф. Бойкова. - Москва: Пашков дом, 2012. – 117 с.

57.Государственный контроль и надзор в сфере предпринимательской деятельности: учебное пособие / отв. ред. С. М. Зубарев. — Москва: Проспект, 2022. – 171 с.

58.Зубарев С. М. Обеспечение законности в деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации: учеб. пособие. М., 2008. – 160 с.

59.Зубарев С.М. Система контроля в сфере государственного управления: монография. – М., 2019 – 150 с.

60.Зырянов С. М. Административный надзор: монография // М.: ИД «Юриспруденция», 2010. – 204 с.

61.Зырянов С.М. Административный надзор // Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. - Москва: Юриспруденция, 2010. - 204 с.

62.Правовое регулирование государственного контроля: монография / отв. ред. д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки Российской Федерации / А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. «Анkil», 2012. – 480 с.

63.Регуляторная политика Российской Федерации: правовые проблемы формирования и реализации: монография / ред. кол. А.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. — М.: Инфотропик Медиа, 2022. – 288 с.

64.Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления – М., 1974. – 159 с.

65.Терещенко Л.К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства: монография. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2013. – 296 с.

66.Фатьянов А.А. Основные правовые системы ограничения в доступе к информации в Российской Федерации. Первичные системы : монография / Фатьянов А. А. — Москва: КноРус, 2020. – 210 с.

67.Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. – 336 с.

68.Шестакова Е.В. Политика и регламент обработки персональных данных. // «Право Доступа», 2017 г. – 206 с.

69.Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. Монография. – М.: «Проспект», 1999. – 197 с.

Диссертации и авторефераты диссертаций

70.Бурдов С.Н. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации: диссертация ... кандидата юридических наук - Санкт-Петербург, 2015. – 26 с.

71.Воронкова С.В. Государственный контроль и надзор в сфере охраны здоровья трудоспособного населения: административно-правовые аспекты дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 Нижний Новгород, 2020. – 30 с.

72.Денисов Р.И. Правовое и организационные проблемы административного надзора в органах внутренних дел // автореферат диссертации на соискателя степени доктора юридических наук, М. 1983 г. – 46 с.

73.Зырянов С.М. Административный надзор в сфере обеспечения безопасности дорожного движения: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Москва, 2001. - 178 Административный надзор органов исполнительной власти: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 Москва, 2010. – 19 с.

74.Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 Москва, 2010. – 56 с.

75.Кожевников С. Н. Меры защиты в советском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. – 19 с.

76.Косоногова О. В. Рассмотрение судьями арбитражных судов дел об административных правонарушениях: проблемы теории и нормативного регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2006.- 24 с.

77.Кудряшкин Я.В. Правовое обеспечение безопасности обработки персональных данных в сети Интернет: автореферат дис. ... кандидата юридических наук - Москва, 2019. – 21 с.

78.Кучеренко А.В. Правовое регулирование персональных данных в Российской Федерации: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Кучеренко Анна Вячеславовна; [Место защиты: Юж.-Ур. гос. ун-т]. - Челябинск, 2010 – 213 с.

79.Леонов Д.В. Административно-правовой институт досудебного обжалования: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Леонов Денис Валерьевич; [Место защиты: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации]. - Москва, 2020. – 29 с.

80.Мартынов А.В. Административный надзор в Российской Федерации: теоретические основы построения, практика осуществления и проблемы правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 2011. – 56 с.

81.Наумов В.Б. Институт идентификации в информационном праве: диссертация ... доктора юридических наук. - Москва, 2020. – 455 с.

82.Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности: теоретико-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012. – 239 с.

83.Смирнова Е.Н. Административно-правовое регулирование профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора): диссертация ... кандидата юридических наук: 5.1.2. / [Место защиты: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»; Диссовет 99.2.091.02 (99.2.091.02)]. - Нижний Новгород, 2022. – 246 с.

84.Чеботарева А.А. Правовое обеспечение информационной безопасности личности в глобальном информационном обществе: автореферат дис. ... доктора юридических наук – Москва, 2017. – 473 с.

85.Шадрин С.А, Правовое регулирование защиты персональных данных в Европейском союзе: генезис и перспективы развития: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.10 / Шадрин Станислав Александрович; [Место защиты: Казан. (Приволж.) федер. ун-т]. - Казань, 2019 – 309 с.

86.Шериев, А. М. Субъективные права, свободы и законные интересы как объекты правовой охраны и защиты: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шериев Альберд Малиевич. — Краснодар, 2008. – 206 с.

Статьи

87.Coglianesi, Cary, «Administrative Law in the Automated State» // Faculty Scholarship at Penn Law. 2273., 2021. – p. 150

88.Promoting good governance. European Social Fund thematic paper. European Commission, 2014. – p.32

89.Абаев Ф.А. Историко-правовые предпосылки формирования и современные тенденции развития института персональных данных в трудовом праве // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №5. – С.139

90.Агамагомедова С.А. Риск-ориентированный подход при осуществлении контрольно-надзорной деятельности: теоретическое обоснование и проблемы применения // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 4. – С. 460 – 469

91.Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. – С.66 – 73

92.Беляев В.П. Контроль и надзор: проблемы разграничения // Актуальные проблемы российского права. 2017. №4 (77). – С. 199 - 205

93.Бундин М.В. Персональные данные как информация ограниченного доступа // Информационное право. -2009. - № 1. – С. 10 -14

94.Важорова М.А. Соотношение понятий «Информация о частной жизни» и «Персональные данные» // Вестник СГЮА. 2012. №4 (87). – С.55 – 59

95.Волчинская Е.К. Место персональных данных в системе информации ограниченного доступа // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. №4. – С.193 – 207

96.Добробаба М. Б. Понятие персональных данных: проблема правовой определенности // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2023. №2 (102) – С.42 – 52

97.Долженко Р.А. Анализ данных сотовых сетей при изучении населения // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2021. №1. – С. 59–69

98.Еникеева Л.А., Дурандина А.П. Организация защиты персональных данных в банковских информационных системах Российской Федерации // Петербургский экономический журнал. 2018. №4. – С.103–119

99.Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. №6 (82). – С. 23–32

100.Зубарев С.М. О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление, 2014, № 10. – С. 31 – 36

101.Зубарев С.М., Сладкова А.В. О понятии и сущности цифровых технологий контроля в сфере государственного управления // Административное право и процесс. 2019. № 9 – С. 53–59

102.Зырянов С.М. Новая регуляторная политика в России - модернизация командно-контрольной модели регулирования // Публичное право сегодня, 2021 № 2 (8) – С.43

103.Зырянов С.М. Обеспечение законности в административно-надзорной деятельности органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2010. № 8. – С. 27 – 33

104.Зырянов С.М., Калмыкова А.В. О правовой природе проверочных листов, применяемых при осуществлении государственного контроля (надзора) // Административное право и процесс. 2019. № 4. – С. 22- 27

105.Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. №3. – С.31 – 36

106.Конев С.И. Административное производство по контролю (надзору) за обработкой персональных данных // Образование. Наука. Научные кадры, №1, 2023 г. – С 84 - 87

107.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

108.Конев С.И. Профилактика нарушений обязательных требований в области обработки персональных данных // Закон и право, 2023, №5, С.86-89

109.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. Том 12. № 10А. – С.263 – 268

110.Конев С.И. Тенденции развития законодательства о контроле и надзоре на пространстве Организации договора коллективной безопасности // Закон и право. 2020. №9. – С.175 – 181

111.Конев С.И. Публично-правовое регулирование отношений в области обработки персональных данных // Устойчивое развитие России: правовое измерение. Сборник докладов X Московского юридического форума. В 3-х частях. Москва, 2023 г. – С.83 – 85

112.Конев С.И, Бекичева Е.С, Норкина П.С. ESG-принципы как меры стимулирования добросовестности в профилактике рисков нарушения обязательных требований в области экологии // Право и управление. 2023. №5. –С. 61 – 66

113.Конев С.И., Цокова Б.А. Государственно-правовое регулирование искусственного интеллекта и робототехники в российской федерации и зарубежных странах // Государственная служба и кадры. 2020. №4. – С.31- 35

114.Конев С.И., Цокова Б.А. Этико-правовые проблемы регулирования искусственного интеллекта и робототехники в отечественном и зарубежном праве // Образование. Наука. Научные кадры. 2020. №4. – С.68 - 71

115.Куняев Н.Н. Национальные интересы Российской Федерации в информационной сфере на современном этапе развития Российского государства // Российская юстиция. 2010. № 5. – С.42 – 48

116.Кучеренко А.В. Правовое положение уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных // Вестник Амурского государственного университета, серия: гуманитарные науки, №48, 2010 г. – С. 87 – 90

117.Лунев А.Е. Вопросы административного процесса // Правоведение. 1962. № 2. – С.43 – 51

118.Майоров В.И. Модернизация системы контроля и надзора: новая регуляторная политика // Административное право и процесс. 2019. № 11. – С. 34 – 36

119.Малеин Н. С. Охрана прав личности советским законодательством. М., 1985. – С.165

120.Мартынов А. В. Контроль и надзор в сфере обеспечения национальной безопасности российской федерации // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2022. №11 (99). – С.50 – 59

121.Мартынов А.В. Административные регламенты как правовые источники реализации административно-надзорной деятельности // Проблемы экономики и юридической практики. 2009. №4. – С.8 –10

122.Минбалеев А. В. Проблемные вопросы понятия и сущности персональных данных // Вестник УрФО. — Безопасность в информационной сфере, 2012, № 2 (14). – С.4 – 9

123.Никонова Ю.Ш. Формы и методы государственного контроля (надзора) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. №3 (41). – С. 202 – 210

124.Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. – С.18 – 28

125.Разоренов Ф.С. Административный надзор как способ предотвращения нарушений // Советское государство и право, 1973 г. №2. – С.71

126.Россинский Б.В. Вновь о вине юридического лица // Вестник Московского университета МВД России. - М.: Изд-во Моск. ун-та МВД России, 2015, № 6. – С. 139 – 143

127.Соколов А.Ю. Вопросы применения риск-ориентированного подхода в сфере государственного регулирования сельского хозяйства // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства, материалы VII Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 300-летию образования прокуратуры России. Отв. редактор А.В. Мартынов. Нижний Новгород, 2022, Издательство: КТ «Буки-Веди» (Магнитогорск). – С.430 – 434

128.Соколов А.Ю., Кротов К.С. Об общих принципах применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности // Вестник саратовской государственной юридической академии, №5, 2021 г. – С.84 – 89

129.Соколов А.Ю., Лакаев О.А. К вопросу об особенностях концепции проекта федерального закона об основах государственного и муниципального контроля и надзора // Ленинградский юридический журнал, №2 (40), 2015 г. –С.122 – 129

130.Спектор А. А. К вопросу о соотношении понятий «Государственный надзор» и «Государственный контроль» // Вестник Московского университета МВД России. 2011. №8. – С.148

131.Старостин С.А. О соотношении понятий «Административный процесс», «Административное производство», «Административные процедуры» // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2016. №5 (21). – С. 100 – 106

132.Степанян А. Ж. Регламент европейского союза об искусственном интеллекте (Artificial Intelligence Act): первый взгляд на проект // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. 2021. №7 (83). – С. 97

133.Терещенко Л.К. О соблюдении баланса интересов при установлении мер защиты персональных данных // Журнал российского права. 2011. №5 (173). – С. 5 – 12

134.Терещенко Л.К. Государственный контроль в сфере защиты персональных данных // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2018. №4. – С. 142 – 161

135.Терещенко Л.К. Получение согласия на обработку персональных данных в условиях цифровой экономики // Судья, №4 (124), 2021. – С. 144-157

136.Терещенко Л.К., Тиунов О.И. Правовой режим персональных данных // Журнал российского права. 2014. №12 (216). – С. 42 – 49

137.Трегубов В.Н. Использование информации сотовых операторов в городских транспортных исследованиях // ИТСТ. 2020. №2. – С. 20 – 33

138.Фатьянов А.А. Большие данные в цифровой экономике: ценность и правовые вызовы // Экономика. Право. Общество. 2018; (4). – С. 37 – 40

139.Хаманева Н.Ю., Пучкова М.В. Проблемы взаимодействия гражданина с государственным аппаратом в сфере реализации и защиты прав личности // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 1. – С. 5 – 44

140.Шепитько Г.Е., Васильев Е.С. Категорирование баз персональных данных // Вестник МФЮА. №1, 2012. – С.204.

141.Шергин А.П. Концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей. М., 2003. – С. 14 – 16

142.Штатина М.А. Роль концепции регулирующего государства в развитии административного права // НАУ. 2015. №8-2 (13). – С. 101 – 104

143.Яковенко Д.А, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152- «О защите персональных данных» и риски для бухгалтерии и кадровой службы // Вестник профессионального бухгалтера, №10-12, 2017. – С.57

144.Ямпольская Ц.А. О новых методах исследования аппарата государственного управления // Правовые проблемы науки управления. М., 1966. – С. 31–37.

145.Ястребов О.А. Основы правового положения юридических лиц публичного права зарубежных стран // Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах: Сборник научных трудов. - М.: РУДН, 2010 г. – С. 32 – 36

Электронные ресурсы

146.Ali Hashmi: Anticipating the impact of AI Ethics within the Public Sector [Электронный ресурс]: URL: https://www.worldgovernmentsummit.org/docs/default-source/default-document-library/deloitte-wgs-report-en-lq.pdf?sfvrsn=1acfc90b_0 (дата обращения 30.07.2023 г.);

147.Advisory guidelines on the personal data protection act for selected topics // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://www.pdpc.gov.sg/guidelines-and-consultation/2020/02/advisory-guidelines-on-the-personal-data-protection-act-for-selected-topics> (дата обращения 28.07.2023 г.);

148.Google. Политика конфиденциальности и Условия использования // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL:

<https://policies.google.com/privacy?gl=RU&hl=ru#infocollect> (дата обращения 29.07.23 г.);

149.Амелин Р.В., Богатырева Н.В., Волков Ю.В., Марченко Ю.А., Федосин А.С. Комментарий к Федеральному закону от 27.07.2006 №152-ФЗ «О персональных данных» // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 14.09.22 г.);

150.Банк России предупредил о новой схеме телефонных мошенников, [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/20/bank-rossii-predupredil-o-novoj-sheme-telefonnyh-moshennikov.html> (дата обращения 12.01.2022);

151. В 2022 году объемы всех данных, накопленных человечеством, составили примерно 97 зеттабайт // [Электронный ресурс]: URL: <https://www.statista.com/statistics/1185888/worldwide-global-datasphere-unique-replicated-data/> (дата обращения 28.07.2023 г.);

152.ЕИС Закупки // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173200001418001681> (дата обращения 28.07.2023 г.),

153.ЕИС Закупки // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea20/view/common-info.html?regNumber=0173200023322000098> (дата обращения 28.07.2023 г.);

154.ЕИС Закупки // [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/epz/order/extendedsearch/results.html?searchString=геоаналитика+> (дата обращения 28.07.2023 г.);

155.Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта // [Электронный ресурс] Режим доступа::URL: https://ethics.a-ai.ru/assets/ethics_files/2023/05/12/Кодекс_этики_20_10_1.pdf (дата обращения 28.07.2023 г.);

156.Козлова Н. Мошенники отрабатывают схему создания клонов предприятий и фирм, [Электронный ресурс]: Режим доступа:

<https://rg.ru/2022/01/18/moshenniki-otrabatyvaiut-shemu-sozdaniia-klonov-predpriiatij-i-firm.html> (дата обращения 12.01.2022);

157.Методические рекомендации по реализации органами государственного контроля (надзора) Российской Федерации, органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации и органами муниципального контроля мер, направленных на повышение результативности и эффективности, осуществляемых ими в рамках контрольно-надзорной деятельности проверок, утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 9 июня 2016 г. № 142 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 14.09.22 г.);

158.Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю) (одобрены подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы (пункт 2 раздела III протокола заседания подкомиссии от 18 августа 2016 г. № 6)) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 14.09.22 г.);

159.На форуме «Россия — Африка» к Кодексу этики искусственного интеллекта присоединились 15 зарубежных компаний // [Электронный ресурс] Режим доступа: :URL: https://a-ai.ru/ethics_code_new_15_companies/ (дата обращения 28.07.2023 г.);

160.Новое согласие на обработку персональных данных — 2023 [Электронный ресурс]: Режим доступа <https://www.v2b.ru/articles/novoe-soglasie-na-obrabotku-personalnyh-dannyh-2021/> (дата обращения 07.03.23 г.);

161.Памятка по обработке персональных данных образовательными учреждениями [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://42.rkn.gov.ru/p32466/p32470/> (дата обращения 07.03.23 г.);

162.Перечень объектов контроля (надзора), учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, с указанием категории риска в области персональных данных [Электронный ресурс]: Режим доступа: https://rkn.gov.ru/control-list/list_pd/ (дата обращения:29.01.23 г.);

163.План мероприятий («Дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержден Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6 // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 14.09.22 г.);

164.Планы проверок [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/> (дата обращения 31.01.22 г.);

165.Планы проверок [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rkn.gov.ru/plan-and-reports/> (дата обращения 11.02.2023 г.);

166.Положение о порядке хранения и защиты персональных данных пользователей. [Электронный ресурс]: Режим доступа <http://cvrol.edu-region.ru/info/privacy/> (дата обращения 07.03.23 г.);

167.Положение об обработке и защите персональных данных в Конституционном Суде Российской Федерации, утв. приказом Председателя Конституционного Суда РФ от 23 декабря 2021 г. № 36 // СПС Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» в локальной сети РНБ (дата обращения: 14.09.22 г.);

168.Почему критикуют законопроект о штрафах за недостаточные меры по защите данных // [Электронный ресурс]: URL:

<https://www.forbes.ru/tekhnologii/493591-pocemu-kritikuut-zakonoproekt-o-strafah-za-nedostatocnye-mery-po-zasite-dannyh> (дата обращения 26.08.23 г.);

169.Проект КоАП (подготовлен Минюстом России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=99059> (дата обращения 11.02.2023 г.);

170.Проект ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // [Электронный ресурс]: Режим доступа: URL: <https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2020/02/big-data.pdf> (дата обращения 28.07.2023 г.);

171.Проекты программ профилактики [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rkn.gov.ru/p582/p1258/> (дата обращения 02.02.22 г.);

172.Профессор Вехов перечислил способы борьбы с телефонными мошенниками, [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/15/professor-vehov-rasskazal-kak-zashchitit-sebia-ot-telefonnyh-moshennikov.html> (дата обращения 12.01.2022 г.);

173.Публичная декларация целей и задач Роскомнадзора [Электронный ресурс]: Режим доступа: https://rkn.gov.ru/about/p740/p887/?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com (дата обращения 01.02.22 г.);

174.Реестр операторов, осуществляющих обработку персональных данных [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://pd.rkn.gov.ru/operators-registry/operators-list/> (дата обращения 02.02.22 г.);

175.РКН: 230 млн записей с личными данными россиян утекли в сеть с начала 2022 года [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/5559664> (дата обращения 04.01.23 г.);

176.Роскомнадзор, Противодействие киберугрозам в марте [Электронный ресурс]: Режим доступа: https://work.vk.com/wall-76229642_260207 (дата обращения 21.03.23 г.);

177.Судебная статистика РФ [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://stat.апи-пресс.рф/stats/adm/t/31/s/1> (дата обращения 04.01.23 г.);

178.Утечки данных в госсекторе России // [Электронный ресурс]: URL: https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Утечки_данных_в_госсекторе_Росси и (дата обращения 26.08.23 г.);

179.Черноусов И. Мошенники наживаются на невнимательности пользователей магазинов приложений, [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/18/moshenniki-nazhivaiutsia-na-nevnimatelnosti-polzovatelej-magazinov-prilozhenij.html> (дата обращения 12.01.2022 г.);

180.Швабауэр Н. У финансовых мошенников появились новые многоходовые схемы обмана, данных [Электронный ресурс]: Режим доступа: <https://rg.ru/2022/01/12/reg-urfo/u-finansovyh-moshennikov-poiavilis-novye-mnogohodovye-shemy-obmana.html> (дата обращения 12.01.2022);

Индикативные показатели

для федерального государственного контроля (надзора в области обработки персональных данных

При осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области обработки персональных данных применяются следующие индикативные показатели:

1. количество плановых контрольных (надзорных) мероприятий, проведенных за отчетный период;
2. количество внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, проведенных за отчетный период;
3. общее количество контрольных (надзорных) мероприятий с взаимодействием, проведенных за отчетный период;
4. количество контрольных (надзорных) мероприятий с взаимодействием по каждому виду контрольных (надзорных) мероприятий, проведенных за отчетный период;
5. количество контрольных (надзорных) мероприятий, проведенных с использованием средств дистанционного взаимодействия, за отчетный период;
6. количество обязательных профилактических визитов, проведенных за отчетный период;
7. количество предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, объявленных за отчетный период;
8. количество контрольных (надзорных) мероприятий, по результатам которых выявлены нарушения обязательных требований, за отчетный период;
9. количество контрольных (надзорных) мероприятий, по итогам которых возбуждены дела об административных правонарушениях, за отчетный период;

- 10.сумма административных штрафов, наложенных по результатам контрольных (надзорных) мероприятий, за отчетный период;
- 11.количество направленных в органы прокуратуры заявлений о согласовании проведения контрольных (надзорных) мероприятий, за отчетный период;
- 12.количество направленных в органы прокуратуры заявлений о согласовании проведения контрольных (надзорных) мероприятий, по которым органами прокуратуры отказано в согласовании, за отчетный период;
- 13.количество учтенных контролируемых лиц на конец отчетного периода;
- 14.количество учтенных контролируемых лиц, в отношении которых проведены контрольные (надзорные) мероприятия, за отчетный период;
- 15.общее количество жалоб, поданных контролируемыми лицами в досудебном порядке, за отчетный период;
- 16.количество жалоб, в отношении которых контрольным (надзорным) органом был нарушен срок рассмотрения, за отчетный период;
- 17.количество жалоб, поданных контролируемыми лицами в досудебном порядке, по итогам рассмотрения которых принято решение о полной либо частичной отмене решения контрольного (надзорного) органа, либо о признании действий (бездействий) должностных лиц контрольных (надзорных) органов недействительными, за отчетный период;
- 18.количество исковых заявлений об оспаривании решений, действий (бездействий) должностных лиц контрольных (надзорных) органов, направленных контролируемыми лицами в судебном порядке, за отчетный период;
- 19.количество исковых заявлений об оспаривании решений, действий (бездействий) должностных лиц контрольных (надзорных) органов,

направленных контролируемыми лицами в судебном порядке, по которым принято решение об удовлетворении заявленных требований, за отчетный период;

20. количество контрольных (надзорных) мероприятий, проведенных с грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) и результаты которых были признаны недействительными и (или) отменены, за отчетный период;

21. количество контрольных (надзорных) мероприятий, проведенных без взаимодействия с контролируемым лицом (мониторинг безопасности), за отчетный период.

Приложение № 2

Основания обработки и категории данных о личности, связанные с исполнением нормативных предписаний

Основание обработки	Категории обрабатываемых сведений
ст.65 ТК РФ Методические рекомендации Генерального штаба Вооруженных Сил РФ по ведению воинского учета в организациях (2017 г.)	ФИО; дата рождения; адрес проживания; сведения воинского учета; должность, на которую принят; фактическое место работы (адрес)
ст.65 ТК РФ ч.2 ст.6 Федерального закона от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системах обязательного пенсионного страхования и обязательного социального страхования»	страховой номер; ФИО, дата рождения; место рождения; пол; адрес постоянного места жительства (адрес места пребывания); сведения о документе, удостоверяющем личность; гражданство; ИНН
ст.65 ТК РФ п. 7 ст. 431 НК РФ Приказ ФНС от 29 сентября 2022 г. №ЕД-7-11/878@ «Об утверждении форм расчета по страховым взносам и персонифицированных сведений о физических лицах, порядков их заполнения, а также форматов их представления в электронной форме»	ФИО, ИНН, сумма выплат

ст.65 ТК РФ ст.44 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»	ФИО; пол; дата рождения; место рождения; гражданство; реквизиты документа, удостоверяющего личность (для детей в возрасте до четырнадцати лет - реквизиты записи акта гражданского состояния о рождении); место жительства; место пребывания; СНИЛС; полис (и информация о нем)
п.6 ст.7 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»	документы, удостоверяющие личность гражданина, документы воинского учета; свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния; документы на транспортное средство и его составные части, документы о трудовой деятельности, трудовом стаже, документы об образовании и (или) о квалификации, об ученых степенях и ученых званиях, документы о государственных и ведомственных наградах, государственных премиях и знаках отличия;
ст.5 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» Приложение 10 Приказа МВД России	ФИО, дата рождения, место рождения, пол, гражданство, документ, удостоверяющий личность, место жительства

от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»	
---	--

Приложение № 3

Нарушения требований законодательства о персональных данных, которые образуют составы, не охваченные ст.13.11 КоАП РФ

Обязательное требование	Источник	Норма КоАП РФ
Нераскрытие третьим лицам и нераспространению персональных данных данные без согласия субъекта персональных данных	ст. 7 152-ФЗ о персональных данных	ст.5.53 КоАП РФ
Обработка персональных данных в части совместимости с целями сбора персональных данных	ч. 2 ст. 5 152-ФЗ о персональных данных	ч. 7 ст. 14.8 КоАП РФ
По опубликованию или обеспечению неограниченного доступа к документу, определяющему его политику в отношении обработки персональных данных, к сведениям о реализуемых требованиях к защите персональных данных	ч. 2 ст. 18.1 152-ФЗ о персональных данных	ч. 3 ст. 14.52 КоАП РФ

Обработка персональных данных в части совместимости с целями сбора персональных данных	ч. 2 ст. 5 152-ФЗ о персональных данных	ч. 2 ст. 17.13 КоАП РФ
Принятие мер, необходимых и достаточных для выполнения обязанностей, предусмотренных 152-ФЗ о персональных данных и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами.	ч. 1 ст. 18.1 152-ФЗ о персональных данных	ст. 19.7.9 КоАП РФ

Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций №... от... «Об утверждении Порядка организации и проведения ведомственного контроля в области обработки персональных данных»

В соответствии с ст. ... «Ведомственный и надведомственный контроль за обработкой персональных данных» Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», п.5.1.7 Постановления Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций», приказываю:

1. Утвердить Порядок организации и проведения ведомственного контроля в области обработки персональных данных
2. Настоящий Приказ вступает в силу...

Руководитель Федеральной службы
по надзору в сфере связи,
информационных технологий и
массовых коммуникаций

...

Приложение

к приказу Федеральной службы по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций
№... от... «Об утверждении Порядка организации
и проведения ведомственного контроля
в области обработки персональных данных»

Порядок организации и проведения ведомственного контроля в области
обработки персональных данных

1. Настоящий Порядок устанавливает правила организации и проведения ведомственного контроля в области обработки персональных данных (далее – ведомственный контроль).

2. Надведомственный контроль в области обработки персональных данных осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных.

Ведомственный контроль организуется и осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (далее - органы исполнительной власти) в подведомственных им:

- 1) органах (далее - подведомственные органы);
- 2) организациях, осуществляющих обработку персональных данных (далее – подведомственные организации).

3. В целях организации ведомственного контроля органы исполнительной власти:

- 1) ответственное за организацию и проведение ведомственного контроля в области обработки персональных данных должностное лицо (руководитель или заместитель руководителя органа исполнительной власти);

2) подразделение, осуществляющее ведомственный контроль в области обработки персональных данных;

3) порядок и сроки хранения материалов проверки.

4. Задачами ведомственного контроля в области обработки персональных данных являются

1) профилактика нарушений обязательных требований, установленных в отношении обработки персональных данных;

2) принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий и причин нарушений, выявленных в рамках государственного контроля за обработкой персональных данных;

3) определение показателей качества деятельности подведомственных органов и организаций.

5. Ведомственный контроль включает проведение проверок исполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», а также Постановлением Правительства РФ от 21 марта 2012 г. № 211 «Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, операторами, являющимися государственными или муниципальными органами».

6. Ведомственный контроль осуществляется уполномоченными должностными лицами органа исполнительной власти (далее - должностные лица) в соответствии с их должностными обязанностями на постоянной основе либо по решению руководителя или заместителя руководителя органа исполнительной власти на основании приказа органа исполнительной власти.

7. Ведомственный контроль осуществляется посредством плановых и внеплановых документальных и (или) выездных проверок, а также сбора и анализа показателей деятельности подведомственного органа и (или) организации, и предоставляемой ими статистической отчетности.

8. План мероприятий по ведомственному контролю утверждается руководителем (уполномоченным должностным лицом) органа исполнительной власти, не позднее чем за 1 месяц до начала календарного года.

9. Плановые проверки в отношении подведомственного органа или организации осуществляются не чаще чем один раз в год.

10. Внеплановые проверки осуществляются в следующих случаях:

1) поступления в орган исполнительной власти обращений субъектов персональных данных, с жалобами на нарушения прав и законных интересов подведомственными органами и организациями, в том числе, связанные с утечками персональных данных;

2) в целях контроля исполнения ранее выданных поручений либо предписаний;

3) в целях проверки представленных подведомственными органами и организациями статистической отчетности или данных мониторинга;

4) наличия поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям;

11. Документарные проверки проводятся путем анализа документов, представленными подведомственными органами и организациями.

12. При проведении проверок срок проведения каждого вида проверки, предусмотренного настоящим Порядком, не должен превышать десять рабочих дней.

В исключительных случаях, срок проведения каждой из проверок, предусмотренных настоящим Порядком, в отношении подведомственного органа или организации, осуществляющего:

обработку персональных данных в информационных системах персональных данных, содержащих персональные данные более чем 20000

субъектов персональных данных в пределах субъекта Российской Федерации или Российской Федерации в целом;

сбор персональных данных, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее - сеть «Интернет»), осуществляемый с использованием баз данных, находящихся за пределами Российской Федерации;

трансграничную передачу персональных данных на территорию иностранных государств, не являющихся сторонами Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и не включенных в перечень иностранных государств, не являющихся сторонами Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и обеспечивающих адекватную защиту прав субъектов персональных данных.

Срок проведения проверки может быть увеличен, но не более чем на 10 дней.

13. При проведении проверок, предусмотренных в п.7 настоящего Порядка, могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия: осмотр; опрос; получение письменных объяснений; истребование документов; инструментальное обследование; экспертиза.

14. О проведении плановой проверки подведомственные органы или организации уведомляются путем направления копии приказа о проведении проверки не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения.

15. О проведении внеплановой выездной проверки, в целях контроля исполнения ранее выданных поручений либо предписаний, подведомственный орган или организация уведомляются любым доступным способом не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения.

16. К проверкам при осуществлении ведомственного контроля могут привлекаться научные и иные организации, ученые и специалисты (далее - экспертные организации, эксперты), за исключением лиц, состоящих с

подведомственным органом или организацией в трудовых или иных договорных отношениях.

17. Проверки проводятся на основании приказа руководителя, заместителя руководителя органа исполнительной власти, в котором указываются:

- 1) наименование органа ведомственного контроля;
- 2) фамилии, имена, отчества, должности должностных лиц, уполномоченных на проведение проверки, а также привлекаемых к проведению проверки экспертов, представителей экспертных организаций;
- 3) сведения о организации (наименование юридического лица), проверка которой проводится;
- 4) цели, задачи, вид, предмет проверки и срок ее проведения;
- 5) правовые основания проведения проверки;
- 6) сроки проведения и перечень мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки;
- 7) перечень нормативных актов, регулирующих проведение мероприятий по контролю;
- 8) перечень документов, представление которых необходимо для достижения целей и задач проведения проверки;
- 9) даты начала и окончания проведения проверки.

18. Выездная проверка начинается с предъявления должностными лицами органа исполнительной власти служебного удостоверения, обязательного ознакомления руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя организации с приказом руководителя, заместителя руководителя органа исполнительной власти о назначении проверки (при наличии) и с полномочиями проводящих выездную проверку лиц, а также с целями, задачами, основаниями проведения проверки, видами и объемом мероприятий по контролю, составом экспертов, представителями экспертных организаций, привлекаемых к проверке, со сроками и с условиями ее проведения.

19. Должностные лица органов исполнительной власти при проведении ведомственного контроля имеют право:

- 1) осуществлять получение, сбор и анализ сведений о деятельности подведомственного органа или организации;
- 2) знакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом ведомственного контроля, в том числе снимать копии с документов, а также производить в необходимых случаях фото- и видеосъемку при осуществлении осмотра и обследования;
- 3) доступа в используемые подведомственным органом и организацией при осуществлении деятельности территории, здания, строения, сооружения, помещения, к используемому оборудованию, подобным объектам;
- 4) организовывать проведение необходимых исследований, экспертиз, анализов и оценок.

20. Должностные лица при проведении ведомственного контроля обязаны:

- 1) соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы проверяемых подведомственных органов и организаций;
- 2) проводить проверку во время исполнения служебных обязанностей;
- 3) предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю проверяемого органа или организации, присутствующему при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;
- 4) знакомить руководителя, иное должностное лицо или уполномоченного представителя проверяемого органа или организации с результатами проверки, в том числе с актом проверки;
- 5) соблюдать установленные настоящим Порядком сроки проведения проверки.

Доступ к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, осуществляется с соблюдением требований о защите сведений, составляющих государственную тайну, или относимых к

охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа.

21. Руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель проверяемого органа или организации при проведении мероприятий по ведомственному контролю имеют право:

- 1) присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;
- 2) получать от органов исполнительной власти, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки;
- 3) знакомиться с результатами ведомственного контроля;
- 4) обжаловать действия (бездействие) должностных лиц, повлекшие за собой нарушение прав проверяемого органа или организации, при проведении ведомственного контроля.

22. Руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель проверяемого органа или организации при проведении мероприятий по ведомственному контролю обязаны:

- 1) предоставить копии документов и пояснения по запросу органов исполнительной власти при проведении проверки;
- 2) предоставить должностным лицам, проводящим проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом ведомственного контроля, а также обеспечить доступ проводящим выездную проверку должностным лицам на территорию, в используемые проверяемым органом или организацией при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемому оборудованию, подобным объектам.

23. По результатам проверок в рамках ведомственного контроля должностными лицами органа исполнительной власти, проводящими проверку, составляется акт проверки.

В акте проверки указываются:

- 1) дата, время и место составления акта проверки;

- 2) наименование органа ведомственного контроля;
- 3) дата и номер приказа руководителя, заместителя руководителя органа исполнительной власти о проведении проверки;
- 4) фамилии, имена, отчества и должности должностных лиц, проводивших проверку;
- 5) сведения о проверяемом органе или организации (наименование, юридический адрес, а также фамилия, имя, отчество и должность руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя, присутствовавшего при проведении проверки);
- 6) дата, время, продолжительность и место проведения проверки;
- 7) сведения о результатах проверки, в том числе о выявленных нарушениях, об их характере и о лицах, допустивших указанные нарушения;
- 8) сведения об ознакомлении или отказе в ознакомлении с актом проверки руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя проверяемого органа или организации, присутствовавшего при проведении проверки;
- 9) подписи должностных лиц, проводивших проверку.

24. К акту проверки прилагаются протоколы или заключения по результатам проведенных исследований, экспертиз, анализов, оценок, объяснения работников проверяемого органа или организации, на которых возлагается ответственность за выявленные нарушения, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии.

25. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения в двух экземплярах, один из которых с копиями приложений направляется в подведомственный орган или организацию либо вручается руководителю или уполномоченному представителю указанного органа или организации под расписку об ознакомлении, либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

26. В случае если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, экспертиз, анализов,

оценок, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после получения органом исполнительной власти соответствующего заключения.

27. При выявлении в ходе проверок нарушений:

1) руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю подведомственного органа или организации выдается предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

2) органом исполнительной власти в рамках компетенции принимаются меры по контролю за устранением выявленных нарушений (в том числе путем проведения внеплановых проверок), их предупреждению, предотвращению возможного причинения ущерба правам субъектов персональных данных, а также меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности;

3) в случае, если выявленные нарушения относятся к компетенции органа, уполномоченного в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществлять государственный контроль в установленной сфере деятельности, орган исполнительной власти направляет информацию о выявленных нарушениях в орган государственного контроля по компетенции;

4) в случае, неисполнения предписания в акте указывается лицо ответственное за неисполнение предписания и органом исполнительной власти в рамках компетенции принимаются меры по его привлечению к ответственности.