



Законодательство о защите персональных данных: неопределенность vs конкретности

Михеева Ирина Вячеславовна, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, Нижний Новгород)
заведующая кафедрой конституционного и административного права, доктор юридических наук;
e-mail: imikheeva@hse.ru.

Нахман Филипп Георгиевич, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Российская Федерация, Нижний Новгород)
аспирант, юрист АО «СИБУР-РТ»; e-mail: fil.nakhman@mail.ru.

Аннотация

Статья посвящена особенностям нормативно-правового регулирования отношений, связанных с защитой персональных данных в России. С помощью общенаучных подходов — системного, генетического; приемов анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также частно-научного — формально-юридического метода в исследовании делается акцент на технико-юридическом инструментарии, который используется для нормативной фиксации самого определения персональных данных и предъявляемых к оператору персональных данных требований. Обращается внимание на соотношение неопределенности законодательных норм и конкретизации их в локальных правовых актах, а также на противоречивость практики правоприменения. Обозначены нормативные требования, ожидающие детализации и толкования. Они связаны с унификацией количественных характеристик локальных актов, регламентирующих обработку персональных данных; систематизацией подходов к толкованию понятия персональных данных; а также толкованием дополненных последними законодательными новеллами характеристик согласия субъекта персональных данных на их обработку и др. Делается вывод о перманентном процессе конкретизации норм законодательства о защите персональных данных в ведомственных актах и локальном нормотворчестве организаций, не обладающих государственно-властными полномочиями. Высказывается суждение о том, что эффективность правового регулирования зависит от комплексного подхода к обеспечению защиты персональных данных с учетом, наряду с правовыми инструментами, также технических и организационных факторов государственного управления в области персональных данных.

Ключевые слова: категории персональных данных, оператор персональных данных, Роскомнадзор, конкретизация норм законодательства, локальные акты.

Legislation on the Protection of Personal Data: Uncertainty vs Specification

Irina V. Mikheeva, HSE University (Russian Federation, Nizhny Novgorod)
Head of the Constitutional and Administrative Law Department, Doctor of Law Sciences;
e-mail: imikheeva@hse.ru.

Philipp G. Nakhman, HSE University (Russian Federation, Nizhny Novgorod)
postgraduate student, SIBUR-RT JSC lawyer; e-mail: fil.nakhman@mail.ru.

Abstract

The article is devoted to the peculiarities of the legal regulation of relations connected with the protection of personal data in Russia. With the help of general scientific approaches — systemic, genetic; methods of analysis and synthesis, induction and deduction, as well as private-scientific one — formal-legal method, the study focuses on the technical and legal tools that are used for normative fixation of the definition of personal data and the requirements imposed on the operator of personal data. Attention is drawn to the correlation between the uncertainty of legislative norms and their specification in local legal acts, as well as the inconsistency of law enforcement practice. Regulatory requirements are outlined, awaiting elaboration and interpretation. They are related to the unification of quantitative characteristics of local acts regulating the personal data processing; systematization of approaches to the interpretation of the

personal data as a concept; as well as the interpretation of the characteristics of the personal data subject consent to their processing supplemented by the latest legislative innovations, etc. The conclusion is made about the permanent process of specifying the norms of legislation on the protection of personal data in departmental acts and local rulemaking of non-governmental organizations. It is argued that the effectiveness of legal regulation depends on an integrated approach to ensuring the protection of personal data, considering not only legal instruments, but also technical and organizational factors of public administration in the field of personal data.

Keywords: categories of personal data, operator of personal data, Federal Service for Supervision of Communications and Mass Communications, specification of legislation, local acts.

Введение

Сведения, составляющие персональные данные лица (далее — ПДн), имеют ценность и подлежат правовой защите в контексте соблюдения гарантированных Конституцией прав человека на личную, семейную тайну, неприкосновенность частной жизни, тайну переписки. Мир информации интенсивно растет, множится, воспроизводит сам себя вновь и вновь в способах обработки и хранения информации. Особенно высокую цену приобретает личная информация. С одной стороны, она предоставляется при получении широкого диапазона услуг (при совершении заказов в онлайн-магазинах, при оформлении подписок в онлайн-кинотеатрах и музыкальных сервисах и др.), при приеме на работу и в ряде иных случаев; с другой — потенциально может стать объектом манипуляций, шантажа, обмана и других недобросовестных действий третьих лиц. В связи с этим защита персональных данных обладает высокой значимостью, представляет собой «продолжение конституционных гарантий неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны»¹.

В то же время многочисленные новости о крупных утечках из баз данных разных российских компаний, противоречивая правоприменительная практика иллюстрируют проблемные зоны в области защиты персональных данных. Это, прежде всего, размытость законодательной фиксации содержания понятия «персональные данные»², когда сложно определить, что и в каком сочетании может расцениваться в качестве персональных данных; тесно связанная с этим порой избыточность требуемых персональных данных относительно целей их обработки³. Исследователи обращают внимание на несоизмеримость мер юридической ответственности за нарушение законодательства о защите персональных данных и последствий таких нарушений⁴, на проблему выделения субъектов персональных данных в контексте отнесения к таким субъектам юридических лиц⁵.

Наконец, очевидной становится и некоторая рассредоточенность, в том числе и отраслевая, нормативной регламентации отношений в области защиты персональных данных и пр. Отсутствует ясность в определении обязательного перечня внутренних документов организаций, определяющих порядок сбора и организацию обработки персональных данных, в том числе и на бумажных носителях⁶; в трактовке дополнительных требований к согласию на обработку ПДн и пр. Возникает вопрос, что подлежит охране и защите государством в качестве персональных данных? Насколько определенными и конкретными должны быть нормы законодательства? Какие технико-юридические инструменты используются для развития законодательства о персональных данных и повышения эффективности правоприменения в этой области? Анализ нормотворческой деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор) и других органов исполнительной власти, судебной практики в области персональных данных дает возможность представить технико-юридический инструментарий совершенствования регулятивных актов, позволяет выявить особенности и векторы развития законодательства в этой области.

¹ См.: *Борисенко Е. А.* Отдельные вопросы правового обеспечения устойчивого экономического роста. Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 86. DOI: 10.12737/jrl.2022.008.

² См.: *Добробаба М. Б.* Понятие персональных данных: проблема правовой определенности. Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2023. № 2 (102). С. 42–52; *Алиев Н. А.* Понятие персональных данных на современном этапе развития общества. Наука XXI века: актуальные направления развития, 2022. № 2-2. С. 93–96 и др.

³ См.: *Осинцев Д. В.* Правовое регулирование: дискретный или системоделятельный подход? Российский юридический журнал, 2022. № 1. С. 7–19; *Ковалёв С. Д.* Актуальные проблемы правового регулирования оборота и защиты персональных данных в России в цифровую эпоху. Вестник Владимирского юридического института, 2022. № 4 (65). С. 33–39.

⁴ См., например: *Щетинина А. Б.* Проблема ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных. Вопросы устойчивого развития общества, 2022. № 6. С. 791–799; *Бокова Л. Н.* Правовые вопросы защиты персональных данных граждан в цифровом пространстве. Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2023. № 1 (49). С. 41–48.

⁵ См.: *Добробаба М. Б.* Понятие персональных данных: проблема правовой определенности. Вестник Университета имени О. Е. Кутафина, 2023. № 2 (102). С. 42–52.

⁶ См.: *Пищита А. Н., Гончаров Н. Г.* Юридический регламент обработки персональных данных в медицине. Научно-практическое руководство для врачей и юристов. Москва. РМАПО, 2013. 208 с.

«Персональные данные» в законодательстве РФ

В настоящее время развитие цифровых технологий идет с реактивной скоростью. Законодатель не всегда успевает за бурным формированием информационной сферы, и наступает момент, когда необходимо ее упорядочить. В настоящее время определенным «хайлайтом» стала обработка персональных данных, остовом которой является само понятие персональных данных.

Персональные данные как объект правовой защиты представлен в Федеральном законе № 152 «О персональных данных» (далее — Закон № 152-ФЗ) в 2006 г. В отличие от первой редакции Закона № 152-ФЗ, где конкретные персональные данные перечислялись, используемые в настоящее время технико-юридические конструкции носят более абстрактный характер. Персональные данные представлены как «любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)» (ст. 3)⁷. Заметим, что такой дефинитивный подход соответствует складывающейся в международном правовом пространстве традиции, когда персональными данными может выступать «любая информация об определенном или поддающемся определению физическом лице («субъект данных)» (ст. 2)»⁸.

Российский законодатель не устанавливает теперь точного перечня того, что относится к персональным данным⁹. Тем не менее, судя по формулировкам статей Закона № 152-ФЗ, виды персональных данных представлены в некоторой системе. Это «разрешенные субъектом персональных данных для распространения» (п. 1.1 ст. 3; ст. 10.1); специальные (ч. 1 ст. 10); биометрические (ч. 1 ст. 11); обычные (сведения о физическом лице за исключением названных — ч. 1 ст. 8)¹⁰. Кроме того, в ст. 7 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дается понятие «общедоступной информации» как общеизвестных сведений, доступ к которым не ограничен¹¹. Перечисление в нормах категорий ПДн не является исчерпывающим, но дает общее представление о том, что может считаться персональными данными оператором и субъектом ПДн. Отсутствие закрытого перечня категорий ПДн в Законе № 152-ФЗ, с одной стороны, позволяет операторам персональных данных конкретизировать содержание понятия в рамках реализации своих функций, дополняя перечень ПДн в соответствии с быстро меняющейся цифровой реальностью; с другой — предопределяет широкий диапазон усмотрения в вариативном подходе толкования персональных данных Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций как уполномоченного органа исполнительной власти в сфере защиты прав субъектов персональных данных и судами, чтобы успевать за развивающейся цифровой действительностью.

Сегодня нет однозначного ответа на вопрос о принадлежности к персональным данным адреса электронной почты, конструкции «фамилия/имя/отчество» (далее — ФИО), номера телефона, их конкретных комбинаций. В ходе рассмотрения обращений граждан фамилии и инициалы гражданина относят к персональным данным. Правда, на сайте Роскомнадзора отмечается, что без использования дополнительной информации определить принадлежность этих данных конкретному субъекту персональных данных невозможно¹².

Как правило, отдельно, безотносительно к другим данным размещенная в сети Интернет информация о номере телефона, ФИО, адресе электронной почты не относится к персональным данным. В то же время обработанная оператором информация о номере телефона или адресе электронной почты в совокупности с ФИО персональными данными уже становится. Кроме того, обычно электронный адрес как набор символов не рассматривается в качестве персональных данных. Если же он содержит ФИО (или иные дополнительные идентификаторы личности), то рассматривается¹³. В условиях такой неоднозначности правоприменитель осуществляет «квалификационную конкретизацию», когда в ходе «интерпретации правовое предписание в результате умозрительных суждений

⁷ Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ. СПС «КонсультантПлюс» (здесь и далее).

⁸ Конвенция о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных ETS № 108 (Страсбург, 28 января 1981 г.). Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: <https://64.rkn.gov.ru/law/p1262/p8861/> (дата обращения: 11.06.2023).

⁹ На это обращают внимание практически все исследователи. См. например: Михалевич Е. В. Обработка персональных данных: анализ законодательства и судебной практики. М.: Редакция «Российской газеты», 2019. 144 с.

¹⁰ Энциклопедия решений. Понятие и виды персональных данных (май 2023). СПС «ГАРАНТ». URL: <https://demo.garant.ru/#%2Fdocument%2F58073906%2Fparagraph%2F1%2Fdoclist%2F805%2F2%2F0%2F0%2Fпонятие%20и%20виды%20персональных%20данных%3A2> (дата обращения: 11.06.2023).

¹¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

¹² Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: http://10.rkn.gov.ru/queries/lookup/people_2kv_2012/p1/; <https://77.rkn.gov.ru/p3852/p13239/p13309/> (дата обращения: 11.06.2023).

¹³ Как суды и Роскомнадзор определяют, что является персональными данными, а что нет? Zakon.ru : [сайт]. URL: https://zakon.ru/blog/2020/05/24/kak_sudy_i_roskomnadzor_rkn_opredelyayut_chno_yavlyayetsya_personalnymi_dannymi_a_chno_net (дата обращения: 21.08.2023); О разъяснении норм федерального законодательства : письмо Минкомсвязи России от 07.07.2017 № П11-15054-ОГ. Официальные документы. № 26. 25.07.2017–31.07.2017 (еженедельное приложение к газете «Учет, налоги, право»); Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.03.2023 № Ф05-4354/2023 по делу № А40-139096/2022; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.01.2023 № 09АП-84769/2022 по делу № А40-139096/2022.

превращается в индивидуальное правило»¹⁴. При этом в судебной практике бывали случаи, когда распространенная одно время практика вывешивания на дверях подъездов информации о ФИО должника, номере квартиры и задолженности в одних случаях считалась нарушением со стороны управляющей компании¹⁵. В других — те же данные, но без указания ФИО, нарушением управляющей компании не считались¹⁶. Не так однозначны и подходы к рассмотрению IP-адреса, никнейма в соцсети как персональных данных¹⁷. Суды указывают на принадлежность к персональным данным, например, «обезличенных данных абонентов оператора и IP-адреса, преобразованных в идентификатор абонента (пользователя)» как информации, относящейся к определенному либо определяемому косвенно физическому лицу¹⁸. Вместе с тем запросы налоговых органов, направленные в адрес операторов связи, по предоставлению обезличенных данных биллинга по отдельным номерам, без привязки к персонализирующей информации, суды расценивают как не посягающие на тайну переговоров конкретных абонентов¹⁹. Невозможность идентификации пользователей становится ключевым фактором для судов²⁰.

Присутствие вариативности в определении содержания ПДн порождает необходимость отхода от абстрактного к казуистическому способу ее технико-юридического оформления и повышает значимость отраслевых законов. Речь о Трудовом кодексе РФ (ст. 65), Налоговом кодексе РФ (п. 1 ст. 84), Федеральном законе «О транспортной безопасности» (п. 5 ст. 11), «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (ст. 91) и др. Правовое регулирование отношений, связанных с защитой ПДн, в конкретной отрасли исследователи делят на блоки. Причем первым выделяют именно отраслевое законодательство (например, о здравоохранении). Федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и «О персональных данных» рассматриваются в отдельном блоке как «базовые источники информационного права», «определяющие вектор правового регулирования всех информационных отношений»²¹. Сюда же относят федеральные и региональные «подзаконные акты, регулирующие информационные правоотношения» в отрасли²². Стоит заметить, что специальные нормы отраслевого законодательства не столько конкретизируют, сколько раскрывают содержание общих норм с учетом «особенностей и специфики определенного вида общественных отношений»²³, поэтому чтобы приблизить к конкретной практической ситуации правило общей нормы, сформулированной с большой степенью абстрактности, возникает необходимость в уточнении и развитии некоторых нормативных положений.

Развитие идей закона о персональных данных в подзаконном нормотворчестве

Заданная законами неопределенность в перечне категорий ПДн отнюдь не придает правовому регулированию неустойчивость, но побуждает к совершенствованию подзаконного нормотворчества органами исполнительной власти и созданию локальных актов организациями — операторами персональных данных.

Органы исполнительной власти конкретизируют законодательные нормы, определяя категории персональных данных, например, государственных служащих своего органа²⁴. Так, в Приказе Росфинмониторинга указываются 32 категории подлежащих обработке персональных данных государственных служащих этого органа исполнительной власти и граждан, претендующих на замещение должностей государственной службы в нем (п. 2.2). В Приказе

¹⁴ Власенко Н. А. Конкретизация в праве: методологические основы исследования. Журнал российского права, 2014. № 7. С. 72. DOI: 10.22394/2686-7834-2023-3-0-0: 10.12737/4825.

¹⁵ Решение Московского районного суда г. Калининграда от 19.04.2017 по делу № 2-688/2017.

¹⁶ Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 18.11.2020 по делу № 88-26394/2020; Апелляционное определение Свердловского областного суда от 19.09.2019 по делу № 33-15137/2019; Апелляционное определение Волгоградского областного суда от 09.01.2019 по делу № 33-774/2019.

¹⁷ Решение Октябрьского районного суда г. Самары Самарской области по делу № 2-5354/2015 от 24.09.2015; Постановление 13-го ААС по делу № А56-75017/2014 от 01.06.2015; Решение АС Челябинской области по делу № А76-29008/2015 от 11.02.2016.

¹⁸ Решение Арбитражного суда г. Москвы от 11.03.2016, оставленное без изменения постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда от 23.05.2016 № 09АП-17574/2016.

¹⁹ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.10.2020 № Ф05-15049/2020 по делу № А40-272737/2019; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 28.09.2020 № Ф05-13926/2020 по делу № А40-272873/2019.

²⁰ Определение Верховного суда РФ от 19.01.2021 № 305-ЭС20-21500 по делу № А40-272978/2019; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.09.2020 № Ф05-13854/2020 по делу № А40-272978/2019.

²¹ Винокурова М. А., Пашнина Т. В. О применении системного подхода в правовом регулировании телемедицинских технологий. Журнал российского права, 2022. № 6. С. 130.

²² Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2022 г. № 140 «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения», Приказ Департамента здравоохранения г. Москва от 6 апреля 2020 г. № 356 «О применении телемедицинских технологий при организации оказания консультаций по вопросам коронавирусной инфекции COVID-19 и подборе персонала в медицинских организации города Москвы» и др.

²³ См.: Переплетчикова А. И. Конкретизационные нормы российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2020. С. 86.

²⁴ Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 21 января 2014 г. № 10 «Об утверждении Положения об обработке и защите персональных данных в Федеральной службе по финансовому мониторингу»; Приказ Министерства просвещения РФ от 14 февраля 2022 г. № 74 «Об обработке и обеспечении защиты персональных данных в Министерстве просвещения Российской Федерации»; Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 29 мая 2014 г. № 348н «Об обработке персональных данных в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» и др.

Министерства труда и социальной защиты РФ перечень категорий персональных данных государственных служащих, подлежащих обработке, содержит 31 позицию (п. 8). В Приказе Министерства просвещения Российской Федерации их 30 (приложение 6). Заметим, что перечни не являются закрытыми, что в свою очередь позволяет их дополнять.

Операторы ПДн руководствуются зафиксированным в локальных актах организаций или правовых актах органов исполнительной власти перечнем персональных данных, в который включают личные (ФИО, дата и место рождения, адрес, семейное положение), а также иные данные²⁵. Соответственно, например, для работников персональными данными можно считать и сведения об образовании, профессии, занимаемой должности, стаже работы²⁶. Отдельно обращается внимание на отнесение к персональным данным сведений о заработной плате лица²⁷, адресе электронной почты и др.²⁸

Динамичность законодательства о персональных данных (последние изменения Закона № 152-ФЗ вступили в силу 1 марта 2023 г.) требует более подходящих (гибких) форм правовых актов, где общие положения базовых законов конкретизируются без прохождения всех этапов законотворческого процесса. В этой связи конкретизация общей нормы о ПДн в подзаконном нормотворчестве (включая ведомственные акты органов публичной власти и локальные акты не входящих в систему публичной власти организаций) важна для понимания того, что подлежит охране и защите государством и каким образом. При этом стоит заметить, что в контексте отраслевого законодательства вряд ли можно говорить о конкретизации, поскольку в ходе использования этого инструмента речь должна идти о расширении содержания общей нормы, с одной стороны, и о логическом ограничении ее — с другой, чего в отраслевом законодательстве не наблюдается²⁹.

В рамках конкретизации же идет уточнение, дополнение, детализация или объяснение сформулированных норм права³⁰. Требуют решения вопросы, которые законодательно урегулированы не до конца и нуждаются в пояснениях. Так, в сентябре 2022 г. в Законе № 152-ФЗ сформулированы требования к содержанию локальных актов: обязательно обозначать категории и перечень подлежащих обработке ПДн, категории субъектов данных, способы обработки и хранения, порядок уничтожения ПДн. Все это устанавливается для каждой цели обработки данных. Между тем жестких требований к количеству локальных актов оператора действующими нормами нет. На основе правореализационной практики существует лишь минимум необходимых к принятию оператором документов. Это локальный акт организации — оператора ПДн, определяющий политику в сфере обработки ПДн; акты с процедурными нормами, регламентирующими обработку, доступ к ПДн и соответственно перечень имеющих этот доступ лиц, уничтожение, предоставление, распространение и т. п.; акты, обеспечивающие предотвращение нарушений законодательства о персональных данных, выявление и устранение вредных последствий этих правонарушений. Между тем запрос от практиков — операторов ПДн на уточнение количественных характеристик локального нормотворчества существует.

Несмотря на позитивный характер тенденции законодательства о ПДн к развитию через дополнения и уточнения, все же иногда желание детализировать содержание нормы не кажется уместным. Так, до сентября 2022 г. согласие на обработку ПДн должно было быть конкретным, информированным и сознательным. В настоящее время требования дополнены такими характеристиками, как предметность и однозначность. Не совсем понятны нюансы соотношения в ч. 1 ст. 9 Закона № 152-ФЗ «конкретности», с одной стороны, «предметности и однозначности» — с другой. Эти понятия тесно связаны в семантическом смысле, поэтому сложно сказать, насколько оправдано такое дополнение. Во всяком случае конкретность уже сама по себе предполагает предметную определенность и четкую обозначенность, не предусматривающую многозначности толкования³¹.

Абстрактность законодательного регулирования отношений в области обработки ПДн можно считать оправданной, особенно с учетом конкретизации их на уровне подзаконной регламентации исследуемых отношений. Поскольку несовершенство законодательства не всегда и не полностью может быть восполнено правоприменительной практикой, то в правоприменительной практике — административной и судебной — ряд блоков нормативно

²⁵ Письмо Минэкономразвития России от 02.10.2015 № ОГ-Д28-12951 «О предъявлении заказчиком к участникам закупки требования о предоставлении персональных данных».

²⁶ См.: *Михаилевич Е. В.* Обработка персональных данных: анализ законодательства и судебной практики. М.: Редакция «Российской газеты», 2019. 144 с.

²⁷ Письмо Роскомнадзора от 07.02.2014 № 08КМ-3681 «О передаче работодателем третьим лицам сведений о заработной плате работников; также см.: *Сурков А.* Защита персональных данных работников: на что следует обратить внимание? Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение, 2021. № 2. СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ Приказ Федеральной службы по финансовому мониторингу от 21 января 2014 г. № 10 «Об утверждении Положения об обработке и защите персональных данных в Федеральной службе по финансовому мониторингу».

²⁹ О реализации конкретизации нормы права посредством ограничения понятий см.: *Шмелева Г. Г.* Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов, 1988. С. 23.

³⁰ См.: *Самигуллин В. К.* Конкретизация права и локальное нормативное регулирование / Применение норм советского права / Применение советского права. Сборник ученых трудов. Свердловск, 1974. Вып. 30. С. 119; *Волленко Н. Н.* Официальное толкование норм права. М., 1976. С. 24; *Залоило М. В.* Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве. Журнал российского права, 2014. № 11. С. 36. DOI: 10.22394/2686-7834-2023-3-0-0: 10.12737/6005.

³¹ URL: <https://sinonim.org/t/конкретность> (дата обращения: 10.06.2023).

урегулированных отношений все еще требуют дальнейшего развития. Это касается контроля (надзора) за обработкой персональных данных, требований к организации обработки ПДн, обязательных уведомлений об обработке ПДн в Роскомнадзор и пр. Например, в связи с изменениями Закона № 152-ФЗ, внесенными Федеральным законом от 14.07.2022 № 266-ФЗ, Роскомнадзор утвердил новые уведомления по обработке ПДн³². Поскольку содержательная часть уведомления о намерении осуществлять обработку ПДн претерпела некоторые изменения, то Роскомнадзор разъяснил необходимость корректировки с учетом новых требований уже поданных уведомлений путем направления уведомления об изменении ранее представленных сведений³³. Новые формы действуют с 26 декабря 2022 г., с момента опубликования приказа. В данном случае видим, что правовое регулирование еще требует завершения, поскольку ни в Приказе № 180, ни в разъяснениях Роскомнадзора ничего не сказано о сроках внесения подобных изменений.

В новой редакции Закона «О персональных данных» скорректирована и норма, где речь идет о требованиях к уведомлению Роскомнадзора об обработке персональных данных оператором (ст. 22). Указано, что оператор может обрабатывать персональные данные и без уведомления Роскомнадзора при определенных условиях, например, когда технические средства не используются для такой обработки. В сравнении с прежней редакцией такого условия (без использования средств автоматизации) в новой редакции появляется уточнение — «исключительно» без использования средств автоматизации (п. 8 ч. 2 ст. 22). Вероятно, речь идет о том, что оператор вправе не уведомлять об обработке ПДн Роскомнадзор, если ведет обработку абсолютно всех ПДн только «ручкой на бумаге». Насколько это соотносится с п. 2 ст. 1, п. 3 ст. 3 Закона № 152-ФЗ? Ведь согласно этим нормам ПДн охраняются законом и в случаях, когда обработка происходит без использования средств автоматизации. К тому же исключает ли обработка ручкой на бумаге ПДн возможность их утечки? В любом случае Роскомнадзору эту норму придется уточнять.

Видим, что просторы для детализации и дополнения, а затем и толкования скорректированных норм широки. При этом важнейшую роль в развитии законодательства о персональных данных играет конкретизация. Будучи «объективным свойством правового регулирования», она становится своеобразным средством «перехода от неопределенности юридического предписания к его определенности»³⁴.

Выводы

Итак, нормативно-правовая регламентация отношений в области обработки персональных данных рассредоточена и представляет совокупность законодательных и подзаконных, в том числе и локальных, актов. Характерным является перманентная конкретизация обобщенных законодательных конструкций в ведомственных актах, их развитие в локальных нормативных актах организаций — операторов ПДн посредством дополнения и детализации. Особенно это касается содержания понятия «персональные данные». Важным показателем качества законодательства является степень его конкретности, позволяющая сузить диапазон возможных интерпретаций. Потому подходы к ключевым элементам, представляющим область обработки ПДн, требуют изменения для достижения баланса между определенностью (конкретностью) нормы и ее неопределенностью (абстрактностью)³⁵. Для этого, возможно, стоит упорядочить требования не только к содержанию, но и к количеству регламентирующих обработку ПДн локальных актов; систематизировать подходы к толкованию понятия персональных данных и уточнить содержание дополненных последними законодательными новеллами характеристик согласия субъекта ПДн на их обработку; сформулировать более конкретную дефиницию ПДн в федеральном подзаконном акте уровня постановления Правительства РФ или приказа уполномоченной сегодня в этой сфере Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций с возможной последующей корректировкой, исходя из динамики отношений в этой области.

Также, возможно, стоит помнить, что правовые инструменты — лишь один из элементов системы обеспечения безопасности персональных данных, наряду с организационными и техническими (ч. 1 ст. 19 Закона № 152-ФЗ). В этом смысле даже самые совершенные законодательные конструкции могут быть эффективными лишь в комплексе с технической защитой персональных данных на основе последних научных достижений и организационной поддержкой в рамках публичного управления информационной сферой.

³² Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 28.10.2022 № 180 «Об утверждении форм уведомлений о намерении осуществлять обработку персональных данных, об изменении сведений, содержащихся в уведомлении о намерении осуществлять обработку персональных данных, о прекращении обработки персональных данных» (Зарегистрирован 15.12.2022 № 71532).

³³ Информация Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 31 августа 2022 г. «Электронные формы заявлений»; Письмо Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 19 августа 2022 г. № 08-75348 «О результатах рассмотрения обращения».

³⁴ Власенко Н. А. Конкретизация в праве: методологические основы исследования. Журнал российского права, 2014. № 7. С. 63. DOI: 10.22394/2686-7834-2023-3-0-0: 10.12737/4825.

³⁵ Белянская О. В. Норма права как объект процесса конкретизации. Право: история и современность, 2020. № 1 (10). С. 7–15. DOI: 10.22394/2686-7834-2023-3-0-0: 10.17277/pravo. 2020.01.pp.007-015.

Литература

1. **Алиев Н. А.** Понятие персональных данных на современном этапе развития общества. Наука XXI века: актуальные направления развития, 2022. № 2-2. С. 93–96.
2. **Белянская О. В.** Норма права как объект процесса конкретизации. Право: история и современность, 2020. № 1 (10). С. 7–15. DOI: 10.17277/pravo.2020.01.pp.007-015.
3. **Бокова Л. Н.** Правовые вопросы защиты персональных данных граждан в цифровом пространстве. Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2023. № 1 (49). С. 41–48.
4. **Борисенко Е. А.** Отдельные вопросы правового обеспечения устойчивого экономического роста. Журнал российского права, 2022. Т. 26. № 1. С. 81–90. DOI: 10.12737/jrl.2022.008.
5. **Винокурова М. А., Пашнина Т. В.** О применении системного подхода в правовом регулировании телемедицинских технологий. Журнал российского права, 2022. № 6. С. 126–139.
6. **Власенко Н. А.** Конкретизация в праве: методологические основы исследования. Журнал российского права, 2014. № 7 (211). С. 60–75. DOI: 10.12737/4825.
7. **Вопленко Н. Н.** Официальное толкование норм права. М.: Юрид. лит., 1976. 118 с.
8. **Добробаба М. Б.** Понятие персональных данных: проблема правовой определенности. Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2023. № 2 (102). С. 42–52. DOI: 10.17803/2311-5998.2023.102.2.042-052.
9. **Залоило М. В.** Пределы и техника конкретизации юридических норм в правотворчестве. Журнал российского права, 2014. № 11. С. 34–41.
10. **Ковалёв С. Д.** Актуальные проблемы правового регулирования оборота и защиты персональных данных в России в цифровую эпоху. Вестник Владимирского юридического института, 2022. № 4 (65). С. 33–39.
11. **Михалевич Е. В.** Обработка персональных данных: анализ законодательства и судебной практики. М.: Редакция «Российской газеты», 2019. 144 с.
12. **Осинцев Д. В.** Правовое регулирование: дискретный или системодетальный подход? Российский юридический журнал, 2022. № 1. С. 7–19.
13. **Переpletчикова А. И.** Конкретизационные нормы российского права: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2020. 233 с.
14. **Самигуллин В. К.** Конкретизация права и локальное нормативное регулирование. Применение норм советского права / Применение советского права. Сборник ученых трудов. Свердловск, 1974. Вып. 30. С. 119–121.
15. **Щетинина А. Б.** Проблема ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных. Вопросы устойчивого развития общества, 2022. № 6. С. 791–799. DOI 10.34755/IROK.2022.92.86.013.

References

1. Aliyev, N. A. The Concept of Personal Data at the Present Stage of Society Development. Science of the XXI Century: Current Directions of Development [Nauka XXI veka: aktual'nye napravleniya razvitiya]. 2022. No. 2-2. Pp. 93–96 (In Rus.)
2. Belyanskaya, O. V. Legal Norm as an Object of the Concretization Process. Law: history and modernity [Pravo: istoriya i sovremennost']. 2020. No. 1 (10). Pp. 7–15. (In Rus.)
3. Bokova, L. N. Legal Issues of Protection of Personal Data of Citizens in the Digital Space. Bulletin of the Moscow State Pedagogical University. Series: Legal Sciences [Vestnik MGPU. Seriya: Yuridicheskie nauki.]. 2023. No. 1 (49). Pp. 41–48 (In Rus.)
4. Borisenko, E. A. Selected Issues of Legal Support for Sustainable Economic Growth. Journal of Russian Law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2022. Vol. 26. No. 1. Pp. 81–90. (In Rus.)
5. Vinokurova, M. A., Pashnina T. V. On the Application of a Systematic Approach in the Legal Regulation of Telemedicine Technologies. Journal of Russian Law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2022. No. 6. Pp. 126–139.
6. Vlasenko, N. A. Concretization in Law: Methodological Basics of Research. Journal of Russian Law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2014. No. 7 (211). Pp. 60–75. (In Rus.)
7. Voplenko, N. N. Official interpretation of the norms of law [Oficial'noe tolkovanie norm prava]. M.: Legal lit. [Yurid. lit], 1976. 118 p. (In Rus.)
8. Dobrobaba, M. B. Concept of personal data: Problem of Legal Certainty. Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL) [Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYUA)]. 2023. No. 2 (102). Pp. 42–52. (In Rus.)
9. Zaloilo, M. V. Limits and Technique of Concretization of Legal Rules in Lawmaking. Journal of Russian Law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2014. No. 11. Pp. 34–41. (In Rus.)
10. Kovalev, S. D. Actual problems of legal regulation of turnover and protection of personal data in Russia in the digital age. Bulletin of the Vladimir Law Institute [Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta]. 2022. No. 4 (65). Pp. 33–39. (In Rus.)
11. Mikhalevich, E. V. Personal Data Processing: Analysis of Legislation and Judicial Practice [Obrabotka personal'nyh dannyh: analiz zakonodatel'stva i sudebnoj praktiki]. Moscow: Editorial Office of Rossiyskaya Gazeta [Redakciya «Rossijskoj gazety»], 2019. 144 p. (In Rus.)

12. Osintsev, D. V. Legal Regulation: A Discrete or a System-Activity Approach? Journal of Russian Law [Zhurnal rossijskogo prava]. 2022. No. 1. Pp. 7–19. (In Rus.)
13. Perepletchikova A. I. Concretization norms of Russian law [Konkretizatsionnye normy rossijskogo prava]: A PhD Thesis in Law. Saratov, 2020. 233 p. (In Rus.)
14. Samigullin, V. K. Concretization of law and local regulatory regulation [Konkretizatsiya prava i lokal'noe normativnoe regulirovanie]. Application of the norms of Soviet law / Application of Soviet law. Collection of scientific works [Primenenie norm sovetskogo prava / Primenenie sovetskogo prava]. Sverdlovsk, 1974. Issue 30. Pp. 119–121. (In Rus.)
15. Shchetinina, A. B. The Problem of Liability for Violation of the Russian Legislation in the Area of Personal Data. Issues of sustainable development of society [Voprosy ustojchivogo razvitiya obshchestva]. 2022. No. 6. Pp. 791–799. (In Rus.)